

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. FACULTÉ DE DROIT

DE
LA DÉLIMITATION

DU
DOMAINE PUBLIC NATUREL

DES CONCESSIONS D'ENDIGAGE ET DE CRÈMENTS FUTURS

THÈSE
POUR LE DOCTORAT ÈS SCIENCES ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue le mai 1904

PAR

HIPPOLYTE HÉRAUD

LICENCIÉ EN DROIT
SURNUMÉRAIRE DE L'ENREGISTREMENT ET DES DOMAINES
LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT

MONTPELLIER

IMPRIMERIE SERRE ET ROUMÉGOUX, RUE VIEILLE-INTENDANCE

1904

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT ÈS SCIENCES ÉCONOMIQUES

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. VIGIÉ, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

BRÉMOND, Assesseur, professeur de Droit administratif.

GIDE, professeur d'Économie politique, en congé.

GLAIZE, professeur de Procédure civile, chargé des cours de Voies d'exécution et de Législation financière.

LABORDE, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et économie industrielles.

CHARMONT, professeur de Droit civil.

CHAUSSE, professeur de Droit romain.

MEYNIAL, professeur d'Histoire du Droit.

BARDE, professeur de Droit constitutionnel.

VALÉRY, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

DECLAREUIL, professeur de Droit romain, chargé du cours d'Histoire du Droit public français.

MARGAT, professeur de Droit civil.

PERREAU, professeur de Droit civil approfondi.

MOYE, professeur de Droit international public.

RIST, professeur-adjoint, chargé d'un cours d'Économie politique et du cours d'Histoire des Doctrines économiques.

PORTE, agrégé, chargé d'un cours d'Économie politique.

GRANGÉ, secrétaire.

LAURENS, professeur honoraire.

GIRAUD, secrétaire honoraire.

MEMBRES DU JURY

MM. BRÉMOND, *Président*.

PERREAU,

MOYE,

} *Assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. FACULTÉ DE DROIT

DE
LA DÉLIMITATION

DU
DOMAINE PUBLIC NATUREL

DES CONCESSIONS D'ENDIGAGE ET DE CRÈMENTS FUTURS

THÈSE
POUR LE DOCTORAT ÈS SCIENCES ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue le mai 1904



PAR

HIPPOLYTE HÉRAUD

LICENCIÉ EN DROIT
SURNUMÉRAIRE DE L'ENREGISTREMENT ET DES DOMAINES
LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT

MONTPELLIER

IMPRIMERIE SERRE ET ROUMÉGOUX, RUE VIEILLE-INTENDANCE

1904



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

- AUBRY ET RAU.— Cours de Droit civil français, 5^e édit. Paris, Marchal et Billard, 1897-1900.
- AUCOC.— Conférences sur l'Administration et le Droit administratif, 2^e édit. Paris, Dunod, 1882-1886.
- AYRAL.— Du Droit d'alluvion. Th. Toulouse, 1880.
- BATBIE.— Traité théorique et pratique de Droit public et administratif, 2^e édit. Paris, Larose et Forcel, 1885-86.
- BERTHÉLEMY.— Traité élémentaire de Droit administratif. Paris, Rousseau, 1900.
- BLANCHE.— Dictionnaire général de l'Administration. Paris, P. Dupont, 1884-91.
- BLOCK.— Dictionnaire de l'Administration française, 4^e édit. Paris, Berger-Levrault, 1898-99.
- BRÉMOND.— Traité théorique et pratique de la compétence administrative. Paris, Larose, 1894.
- CHAUVEAU.— Principes de compétence et de juridiction administrative. Paris, Cotillon et Durand, 1844-44;— Essai sur le régime des eaux. Paris, Durand, 1859.
- CHRISTOPHLE ET AUGER.— Traité théorique et pratique des travaux publics, 2^e édit. Paris, Chevalier-Marescq, 1889-90.
- DAVIEL.— Traité de la législation et de la pratique des cours d'eau, 3^e édit. Paris, Hingray, 1845.
- DUCROCQ.— Cours de Droit administratif, 7^e édit. Paris, Fontemoing, 1900.

- DUFOUR.— Traité général de Droit administratif appliqué. Paris, Delamotte, 1868-70.
- FOURNIER ET M. NEVEU.— Traité d'administration de la marine. Paris, Berger-Levrault, 1885-97.
- GARNIER.— Régime des eaux, 3^e édit. Paris, 1839-51.
- GAUDRY.— Traité du Domaine. Paris, Durand, 1862.
- HAURIU.— Précis de Droit administratif, 3^e édit. Paris, Larose, 1897.
- HENRION DE PANSEY.— Dissertations féodales. Paris, th. Barrois, 1789.
- HUBERT.— De la délimitation du domaine public. Paris, Larose, 1901.
- LAFFERRIERE.— Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, 2^e édit. Paris, Berger-Levrault, 1896.
- LALANDE (DE).— Législation annotée du régime des eaux. Paris, Rousseau, 1896.
- LA TOULOUBRE.— Collection de jurisprudence sur les matières féodales et les droits seigneuriaux, nouv. édit. Avignon, Fr. Séguin, 1773.
- MAGUERO.— Dictionnaire des domaines. Paris, Berger-Levrault, 1899.
- NAVEREAU.— De la délimitation du domaine public fluvial et maritime. Th. Paris, 1891. Paris, Baudry, 1891.
- PARTIOT.— Etude sur les rivières à marées et sur les estuaires. Paris, Baudry, 1892-94.
- PICARD.— Traité des eaux, 2^e édit. Paris, Rothschild, 1887.
- PLOQUE.— De la mer et de la navigation maritime. Paris, Durand et Pédone-Lauriel, 1870;— Des cours d'eau navigables et flottables. Paris, Durand et Pédone-Lauriel, 1873-79.
- PROUD'HON.— Traité du Domaine public, 2^e édit. Dijon, Légier, 1843-45.

- RECY (DE).— Traité du Domaine public, 2^e édit. Paris, P. Dupont, 1894; — Répertoire du Droit administratif (Bequet).
- SERRIGNY.— Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative dans leurs rapports avec le Droit civil, 2^e édit. Paris, Durand, 1865; — Questions et Traité de Droit administratif. Paris, Durand, 1854.
- SIMONET.— Traité élémentaire de Droit public et administratif, 3^e édit. Paris, Pichon, 1897.
- TEXEREAU.— Des délimitations du domaine public maritime et fluvial. Paris, Delamotte, 1889.
- VALIN.— Nouveaux commentaires sur l'ordonnance de la marine, août 1681. La Rochelle, Légier, 1766.
- WODON.— Le droit des eaux et des cours d'eau. Bruxelles, Bruylant-Christophle, 1874.

Articles de Revues

- AUCOC.— Du caractère et des effets des actes administratifs qui délimitent le domaine public, notamment le lit des cours d'eau navigables et flottables et le rivage de la mer. *Revue critique*, 1869, p. 121; — De la délimitation du rivage de la mer et de l'embouchure des fleuves et rivières. *Annales de l'Ecole des Sciences politiques*, 1887, p. 1, et Paris, Dunod, 1887, br. in-8.
- BATBIE.— Délimitation des rivières. *Revue critique*, 1869, p. 289.
- BEECHMANN.— Etude sur le Domaine public maritime. *Annales des Ponts et Chaussées*, 1882, 1^{er} sem., p. 365.
- BERTHÉLEMY.— La question de la délimitation des fleuves et rivières, d'après la nouvelle loi sur le régime des eaux. *Revue générale d'administration*, 1899, et Paris, Berger-Levrault, 1899, br. in-8.
- BOURGEOIS (Vice-amiral).— Délimitation de la mer à l'embouchure de la Seine. *Revue maritime et coloniale*, 1882, p. 357 et 534.

- BOUVIER.— La délimitation du Domaine public fluvial et la loi du 8 avril 1898. *Revue critique*, 1899, et Paris, Pichon, 1899, br. in-8.
- CHALVET.— Aperçus généraux sur la législation des bords de la mer. *Journ. de Droit administratif*, 1861.
- CHRISTOPHLE.— De la délimitation des cours d'eau navigables et flottables et de ses conséquences. *Revue critique*, 1868; — Un dernier mot sur la délimitation des cours d'eau navigables et flottables. *Revue critique*, 1869, p. 353.
- FOURNIER.— De la domanialité publique maritime. *Revue maritime et coloniale*, 1878, p. 570.
- KLEITZ.— Délimitation des cours d'eau. *Annales des Ponts et Chaussées*, 1874, 2^e sem., p. 272.
- LAFERRIÈRE.— De la délimitation du Domaine public. *Revue critique*, 1872, p. 353.
- LE VAVASSEUR DE PRÉCOURT.— *Revue d'Administration*, 1890, p. 348.
- MALÉZIEUX.— Délimitation des cours d'eau navigables. *Annales des Ponts et Chaussées*, 1876, 1^{er} sem., p. 67.
- MERVILLE.— De la délimitation des cours d'eau navigables. *Revue pratique*, 1861, p. 50 et 225.
- REVERCHON.— De la délimitation du Domaine public. *Revue critique*, 1872.
- SANLAVILLE.— La délimitation des fleuves et rivières navigables ou flottables et la loi de 8 avril 1898. *Revue générale d'Administration*, 1899, III, p. 385.
- SCHLEMMER.— Délimitation des cours d'eau. *Annales des Ponts et Chaussées*, 1874, 2^e sem., p. 209.
- SERRIGNY.— Examen critique de la jurisprudence du Conseil d'Etat, en matière de fixation des limites des rues, des routes, des rivages de la mer et des rivières navigables. *Revue critique*, 1869, p. 97.
-

INTRODUCTION

Si l'on jette un coup d'œil sur l'ensemble des textes qui régissent la délimitation du domaine public naturel, on est vraiment étonné de leur petit nombre et du peu de renseignements qu'ils contiennent ; l'ordonnance sur la marine d'août 1681, remarquable pour l'époque où elle fut promulguée, n'est plus, à raison même de son ancienneté, en harmonie avec la législation actuelle et les découvertes scientifiques nouvelles relatives aux marées ; elle est, en outre, muette sur la délimitation des rivages de la Méditerranée ; le décret-loi du 21 février 1852 nous indique la procédure à suivre et l'autorité compétente, mais il ne s'exprime qu'en termes assez vagues sur la question de beaucoup la plus délicate, celle des recours. Enfin, la loi du 8 avril 1898 qui avait pour objet principal de mettre fin à la longue controverse surgie entre le Conseil d'État et la Cour de Cassation à l'occasion de ces mêmes recours est si mal rédigée qu'il est impossible d'en tirer une conclusion sérieuse. L'absence des textes ou leur imprécision n'est pas d'ailleurs la seule difficulté de la matière ; la délimitation du domaine public naturel est en elle-même une opération très délicate ; ce n'est plus un simple bornage, l'application pure et simple sur le terrain de titres d'acquisition, mais la recherche et la reconnaissance sur les bords de la

mer et des fleuves, des caractères constitutifs de la domanialité publique. Cette reconnaissance, qui nécessite la définition de chacun des éléments du domaine et l'emploi de procédés techniques fort compliqués, met en conflit d'une manière permanente l'intérêt public et l'intérêt privé ; elle donne en outre naissance à de nombreuses controverses. Nous nous proposons dans cette étude, de dégager le plus nettement possible les principes applicables à la matière, posés tantôt par la loi, tantôt par la doctrine et la jurisprudence. Dans une première partie nous examinerons les principes généraux communs à la délimitation de tous les éléments du domaine public naturel ; dans une deuxième partie nous rechercherons les règles spéciales à chacun des éléments de ce même domaine ; enfin la troisième partie sera consacrée aux concessions d'endigage et de crements futurs qui constituent un cas d'application pratique des théories que nous avons à exposer.

DE LA DÉLIMITATION

DU

DOMAINE PUBLIC NATUREL

PREMIÈRE PARTIE

Principes généraux communs à la délimitation de tous les éléments du domaine public naturel

Nous examinerons successivement dans cette première partie les caractères généraux de la délimitation du domaine public naturel, les recours auxquels elle donne naissance, les effets qu'elle est susceptible de produire.

PREMIÈRE SECTION

Notions générales sur la délimitation du domaine public naturel

Il ne suffit pas d'avoir un domaine public ; il faut encore veiller sur lui, le conserver, de manière à en assurer la jouissance à l'ensemble des citoyens. Cette jouissance

sera nécessairement incomplète ou même viendra à cesser si par suite de négligence, par suite de défaut d'entretien on ne prévient pas ou ne répare pas les destructions ou dégradations arrivées par le fait de l'homme ou de la nature. Il faudra aussi réglementer l'usage de ce même domaine public, prévenir les abus des citoyens qui ne voient guère que leur intérêt personnel et les empêcher de s'approprier, sous quelque prétexte trompeur, ce qui doit rester utile à tous. Le plus grand ennemi du domaine public, ce n'est pas en effet la nature ; si parfois elle agit brutalement, renversant en un instant un travail long et délicat, l'homme, lui, par ses empiètements incessants et dans une pensée égoïste, aurait vite fait de détruire ou de prendre ce qui a été créé pour la collectivité, ce qui est nécessaire au bien-être de la nation toute entière. Voilà pourquoi dès l'apparition du domaine public on a proclamé son inaliénabilité et son imprescriptibilité, la première de ces mesures étant dirigée contre les gouvernants, la deuxième contre les particuliers. Il est cependant un cas où cette situation spéciale du domaine public ne suffira pas à sa défense, malgré la surveillance jalouse de l'administration chargée de sa conservation ; c'est celui où les limites de ce domaine n'auront pas été nettement établies, car les individus en profiteront pour revendiquer contre l'Etat ce qui ne leur a jamais appartenu. Comment l'administration repoussera-t-elle ces prétentions, si elle ignore où commence et se termine le domaine public ? Elle sera dans un embarras extrême vis-à-vis des propriétaires voisins quand il s'agira de démontrer leurs empiètements ; il faudra dans bien des cas qu'elle plaide pour sauvegarder ses droits et qu'elle confie à la justice la solution d'une question qui ne se serait même pas posée avec un peu plus de prévoyance. Mais ces limi-

tes, semble-t-il, ont été fixées depuis longtemps ; elles ont été nettement établies lors de l'acquisition par l'État de chacune des parcelles du domaine public ; il en est ainsi en effet en ce qui concerne les routes, canaux et chemins de fer, puisqu'il suffira pour trancher toute difficulté de se reporter aux titres de propriété, aux classements, alignements, etc. Mais pour le domaine public naturel, la question est bien différente, étant donné qu'il se modifie chaque jour sous l'influence de forces étrangères à la volonté de l'homme, aussi dans ce cas l'État est-il obligé de tenir compte de changements parfois brusques et les limites assignées ne peuvent être valables que pour une courte période ; mais quel que soit la durée de la délimitation, quel que soit son objet, elle a toujours pour but immédiat la conservation des propriétés publiques.

Nous avons déjà prononcé plus d'une fois le mot délimitation, mais que faut-il entendre par ce terme ? « Délimiter, nous dit M. de Recy (1), c'est au sens propre du mot, donner des bornes, assigner une limite, trancher, répartir, faire fonction d'arbitre ou de maître ». La délimitation a donc à première vue une très grande analogie avec le bornage ; le but poursuivi par l'une et l'autre de ces opérations est en effet identique ; voici d'ailleurs une excellente définition (2) du bornage qui le prouve suffisamment par elle-même : « Lorsque deux héritages contigus n'ont jamais été séparés et qu'on n'a point fixé la ligne qui doit les séparer, ou que la limite fixée autrefois a disparu, les voisins sont exposés à empiéter les uns sur les autres, même sans le savoir ; il devient alors né-

(1) BEQUET. — Répertoire du droit administratif. Article Domaine, p. 479.

(2) TOULLIER. — T. III. Sect. 2, droit de Bornage, N° 169.

cessaire de déterminer les points précis où commence la propriété de l'un et finit celle de l'autre». De même la délimitation a pour objet immédiat de séparer deux domaines publics appartenant à des personnes administratives différentes, ou obéissant chacun à des règles particulières, ou encore de séparer le domaine public de l'État d'avec son domaine privé ou celui des particuliers.

Cependant la délimitation a un caractère tout particulier et obéit à des règles bien distinctes ; ce n'est même que d'assez loin qu'elle ressemble au bornage ; ce dernier donne en effet naissance à une action portée devant un tribunal, devant le juge de paix, et là, chacune des parties en cause est appelée à produire les titres sur lesquels elle fonde son droit ; c'est après la production de ces titres qu'il est procédé à la nomination d'experts géomètres, chargés des opérations nécessaires à la fixation des véritables limites. Dans la délimitation nous ne rencontrons rien d'analogue ; c'est un principe essentiel qu'elle appartient exclusivement à l'autorité administrative. Donc ici nous ne rencontrons aucun débat contradictoire ; il n'y a pas de procès, il n'y a pas deux parties en cause ; l'administration agit quand et comme elle l'entend et c'est de sa propre autorité qu'elle fixe au domaine public telles et telles limites. Voilà pourquoi M. de Recy a pu dire : « Délimiter c'est faire fonction de maître ».

Le pouvoir de délimiter semble, en conséquence, impliquer comme condition première l'autorité pleine et entière sur les choses auxquelles il s'applique ; parfois il en sera ainsi ; mais dans bien des cas le droit de l'administration deviendra, au contraire, exorbitant ; deux hypothèses bien distinctes peuvent, en effet, se présenter. On peut délimiter dans une situation telle que la propriété privée soit complètement hors de cause. Ce pre-

mier cas se réalisera toutes les fois qu'il s'agira de séparer deux parties du domaine public obéissant à une législation différente, ou toutes les fois que l'on fixera la limite qui sépare le domaine public de l'État d'avec son domaine privé ; lorsque, par exemple, l'administration recherche à l'embouchure d'un cours d'eau le point précis où se termine la mer, enlève telle ou telle parcelle de terrain du lit d'un fleuve, du rivage de la mer pour en faire l'objet d'une concession d'endigage ou de crements futurs, ou bien encore quand après avoir acquis les terrains nécessaires à l'exécution d'un travail public elle fixe le tracé d'un canal, d'une route ou d'un chemin de fer, aucune atteinte ne peut être portée aux droits des riverains. Toutes les fois que nous nous trouverons dans une situation analogue, la délimitation ne constituera qu'un acte de pure administration, l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ne pouvant donner lieu qu'à un recours devant l'autorité administrative et quand les formes prescrites auront été violées ; dans la deuxième hypothèse, bien plus fréquente, nous ne sommes plus en présence, comme on l'a fort bien dit, d'une destination de père de famille (1), car il s'agit de savoir où commence et finit le domaine public, où commence et finit la propriété des simples particuliers ; cependant, même dans ce cas, l'administration est seule à agir et elle reste libre de fixer les limites qui lui paraissent exactes. Il y a certainement dans cette prérogative quelque chose d'étrange et de choquant ; on comprendrait davantage un système où la délimitation ne serait plus une opération unilatérale, mais donnerait lieu, en présence de juges, à

(1) BEQUET. — *Répertoire du droit administratif* ; article Domaine, p. 179.

un débat contradictoire. Remarquons cependant, en passant, que si la délimitation reste même dans cette hypothèse l'œuvre exclusive de l'État, le particulier qui s'estime lésé dans ses droits peut, comme nous le verrons bientôt, s'adresser au Conseil d'État et aux tribunaux judiciaires pour obtenir soit l'annulation de l'acte qui lui porte préjudice, soit des dommages et intérêts. Ainsi la fixation des limites du domaine public constitue un acte de puissance publique, une opération unilatérale; et si les intéressés peuvent être appelés à fournir des observations, c'est seulement à titre consultatif; l'administration n'a jamais en face d'elle que des tiers.

Une solution aussi rigoureuse devrait, semble-t-il, reposer sur un texte formel; cependant ce texte a fait défaut pendant de longues années sans que jamais les tribunaux aient hésité sur l'autorité compétente; ils ont toujours reconnu à l'autorité administrative le droit exclusif de délimitation, de quelque élément du domaine public qu'il s'agisse (1); cette ancienne jurisprudence était basée toute entière sur la loi des 22 décembre 1789, 8 janvier 1790 qui attribue aux corps administratifs la conservation et la garde des propriétés publiques. De nos jours aucune controverse n'est possible; le décret du 21 février 1852, en transportant au Président de la République les attributions des Préfets relatives à la fixation des limites du domaine public maritime, avait déjà

(1) Ainsi jugé pour les rivages de la mer et les étangs salés: cont., 18 mars 1842; cont., 17 décembre 1847. — Pour les fleuves et rivières: cont., 15 décembre 1842, Leb. p. 510; 4 mars 1843, Leb. p. 189; 23 août 1843, Leb. p. 472; 31 mars 1847; cont., 20 avril 1854, Leb. p. 328. — Pour les ports maritimes: confl., 23 avril 1851, Leb. p. 237; cont. 12 juillet 1866. — Pour les rivières canalisées et canaux de navigation: confl., 5 novembre 1850. — Pour les routes: cont. 2 juillet 1847; cont., 26 avril 1860.

sanctionné le système suivi dans la pratique ; mais le décret de 1852 était spécial ; on pouvait encore à la rigueur argumenter de son silence en ce qui concerne les cours d'eau navigables et flottables. L'article 36 de la loi du 8 avril 1898 a comblé définitivement cette lacune ; il décide : que « des arrêtés préfectoraux, rendus après enquête sous l'approbation du ministre des travaux publics, fixeront les limites des fleuves et rivières navigables et flottables, ces limites étant déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder ». C'est la confirmation pure et simple du système adopté depuis bien longtemps par la jurisprudence.

Ce système peut d'ailleurs se justifier par de sérieux avantages. Pour que la délimitation soit vraiment utile et supprime toute difficulté ultérieure, il faut qu'il y soit procédé avec ensemble et méthode ; il faut que les moyens employés, l'idée directrice, restent les mêmes pour tout le domaine public ; en d'autres termes, la délimitation doit être une opération réglementaire ; si elle est confiée aux tribunaux, le but poursuivi, l'établissement de limites nettes et précises ne pourra être atteint ; les juges pouvant s'inspirer d'une idée différente, les décisions rendues seront souvent contradictoires et les limites fixées varieront suivant chaque tribunal et pour chaque partie du domaine ; mais l'identité des règles appliquées n'est pas le seul avantage résultant de ce que la délimitation est l'œuvre exclusive de l'autorité administrative. Si l'on avait confié cette dernière aux magistrats ils auraient été nécessairement obligés de procéder à la nomination d'experts ; cette nomination aurait entraîné bien des retards et les frais énormes de l'expertise seraient venus s'ajouter à ceux déjà si considérables que nécessite le plus petit procès. En outre, la délimitation

présente de grandes difficultés pratiques, des études longues et patientes, l'emploi de nombreux agents ; l'administration était par cela même toute désignée, car, seule, elle réunit les éléments nécessaires pour mener rapidement et à bonne fin une opération aussi délicate. M. Navereau, dans son ouvrage sur la délimitation du domaine public naturel (1), a très bien exposé ces idées. Voici comment il s'exprime : « de puissantes considérations de fait invitaient à adopter cette solution juridique ; elles se tirent de l'aptitude spéciale des agents administratifs à ce genre d'opérations ; une garantie sérieuse résulte pour la protection de la propriété privée et pour la conservation du domaine public des soins à la fois éclairés et consciencieux des ingénieurs des ponts et chaussées et des fonctionnaires des domaines ; à cette garantie réelle s'ajoute, le cas échéant, l'intervention bienfaisante des avis du conseil général des ponts et chaussées et de la direction générale des domaines, avis très approfondis et généralement protecteurs de la propriété riveraine ». Malgré la compétence toute particulière de l'administration en cette matière, il ne faudrait pas cependant aller trop loin et la considérer comme infailible ; elle a commis parfois de graves erreurs préjudiciables aux droits des particuliers. De plus, il existe sur certains points, comme nous le verrons plus tard, de sérieuses divergences d'opinions entre l'administration des ponts et chaussées et le Conseil d'Etat, surtout en ce qui concerne le domaine public fluvial.

Laissons maintenant de côté ces idées générales et

(1) Eugène NAVEREAU. — *De la délimitation du domaine public fluvial et maritime* (thèse pour le doctorat. Paris 1891, p. 44).

recherchons les caractères originaux de la délimitation du domaine public naturel.

Cette délimitation n'est que la constatation des limites déjà tracées par la nature, limites variables et qui la plupart du temps ne peuvent être fixées que pour une courte période; le domaine public naturel se modifie en effet chaque jour d'une manière constante, quoique souvent imperceptible. Sur certains points on voit les eaux des fleuves ou de la mer ronger le sol, marcher en quelque sorte à sa conquête; en d'autres endroits, au contraire, et pour des causes quelquefois inexplicables, ces mêmes eaux semblent reculer et abandonnent à l'homme des terrains qu'autrefois elles occupaient jalousement. Il faut tenir compte de ces modifications perpétuelles, absolument indépendantes de la volonté humaine, et rectifier suivant les caprices de la nature les limites exactes hier, aujourd'hui devenues fausses. Nous ne rencontrons rien d'analogue pour le domaine public artificiel; ce dernier, comme son nom l'indique suffisamment, est le résultat du travail de l'homme; c'est lui qui l'a construit et créé de toutes pièces, c'est encore à lui qu'il appartient d'en déterminer l'étendue d'une manière arbitraire ou en se basant sur les titres qui en ont constaté l'établissement. La distinction que nous venons d'établir a été présentée d'une manière remarquable devant le Conseil d'État, le 3 décembre 1863, par le commissaire du gouvernement. « La délimitation des rivages de la mer constitue un fait physique étranger et supérieur à la volonté humaine..., dans le second cas, au contraire, ce n'est plus un fait étranger à l'homme qu'il s'agit de reconnaître, c'est un travail de ses mains, c'est une affectation positive de l'objet à l'utilité publique; ce n'est pas le caprice d'un flot, le soulèvement d'un volcan, la fureur

d'une tempête qui fait un port, un quai, un bassin, une écluse pas plus qu'un chemin, c'est le travail, la volonté humaine». M. Laferrière a exprimé la même idée d'une manière très heureuse (1) : « L'administration n'a qu'un droit, constater les bornes du domaine public naturel, relever le point exact où finit le lit du fleuve et où commence la rive, reporter sur le papier ce que la nature a tracé sur le sol, en un mot décrire le cours d'eau tel qu'il existe physiquement et non dessiner un cours d'eau idéal, agrandi et perfectionné conformément au vœu des ingénieurs ». Ainsi la délimitation du domaine public naturel n'est qu'un constat, un relevé des limites tracées par la nature elle-même ; celle du domaine public artificiel est toute différente, elle est l'œuvre des pouvoirs publics qui, au moyen d'un classement ou d'un déclassement, ou encore de l'alignement, déterminent ce qui est affecté à l'usage de tous, ce qui appartient aux simples particuliers.

L'autorité judiciaire semble cependant n'avoir pas toujours eu une idée bien nette de cette distinction essentielle, reconnue aujourd'hui par la doctrine et la jurisprudence comme exacte et fondamentale ; à une certaine époque les tribunaux civils, dans le but de justifier la protection qu'ils donnaient à la propriété privée contre les délimitations irrégulières, reconnaissaient à l'administration le droit exorbitant de délimiter le domaine public naturel d'une manière arbitraire et à l'encontre même des limites déjà fixées par la nature. Cette erreur, dont il est facile de retrouver la trace dans un grand nombre

(1) Cont. 7 mai 1871. Conclusions de M. Laferrière, commissaire du gouvernement.

d'arrêts (1), était basée sur une fausse comparaison avec le domaine public artificiel et sur cette idée qu'il faut avant tout se préoccuper des intérêts de la navigation et du libre écoulement des eaux. La conséquence d'un semblable système fut que pendant longtemps l'autorité judiciaire distingua entre les « limites administratives et les limites naturelles ». Les premières tracées conformément aux besoins des services publics pouvaient différer des secondes, et dans ce cas, le propriétaire riverain exproprié était indemnisé par les magistrats de la perte de son terrain ; cette même erreur a été poussée à l'extrême par certains auteurs, qui ont essayé d'appliquer par analogie aux fleuves et à la mer les règles de l'alignement ; mais l'alignement obéit à des règles toutes spéciales qui ne sauraient être étendues à des cas pour lesquels elles n'ont pas été créées. Aujourd'hui la discussion n'est plus possible sur cette question ; l'accord s'est fait sur le véritable caractère de la délimitation du domaine public ; l'on reconnaît sans hésitation qu'elle constitue seulement une reconnaissance topographique, la proclamation d'un fait visible et préexistant.

Du principe établi que la délimitation du domaine public n'est que la vérification des limites naturelles des fleuves ou rivages de la mer, découle cette conséquence importante, qu'en aucun cas cette délimitation pour être légale ne peut opérer l'expropriation des riverains intéres-

(1) C. Lyon, 11 février 1848 (Combalot), Sirey 1849, II, 269. — Cass. 23 mai 1849 (Combalot), Sirey 1851, I, 120. — 20 mai 1862, Sirey, 1866, I, 127. — 11-21 novembre 1865, Sirey, 1866, I, 297. — 14 mai 1866, Sirey, 1866, I, 5. — Paris, 7 avril 1868 (Lubry C. Morel). — Voir aussi Dijon, 15 mai 1863, Dz 1863, II, 167. — Bourges, 8 juillet 1863. — Cass. 3 février 1862, Dz 1862, I, 199. — 21 mai 1865, Dz 1866, I, 113. — Consulter encore : Merville. De la délimitation des cours d'eau navigables. Revue pratique 1861, II, (t. XII) p. 263 et ss. — Christophle. De la délimitation, Revue critique, 1868, p. 391.

sés ; nous ne voulons pas dire par là que la fixation des limites n'entraînera jamais pour le propriétaire voisin la perte d'une partie ou même de la totalité de son terrain ; si, par exemple, le fleuve a modifié son lit pour envahir les terres qui le bordent, si la mer ronge telle ou telle partie du rivage, il y a là un préjudice causé, une expropriation naturelle que la délimitation consacrerait plus tard ; ce que nous voulons dire c'est que l'administration n'est pas autorisée à procéder à la dépossession des riverains par la délimitation, quand cette dépossession n'a pas été déjà l'œuvre de la nature. Le décret de 1852 et la loi de 1898 ne laissent aucun doute à cet égard ; ces textes déclarent réserver les droits des tiers intéressés, indiquant par là qu'ils considèrent comme injuste et abusive toute fixation de limites qui méconnaîtrait l'état des lieux pour empiéter sur les propriétés voisines. Le Conseil d'Etat (1) de son côté sanctionne la loi d'une manière énergique ; il proclame : « que la délimitation ne saurait être autre chose que la reconnaissance et la déclaration de la ligne séparative du domaine public et de la propriété privée et qu'elle ne saurait comprendre aucune parcelle de terrain en dehors des limites naturelles sans qu'il en résultât un excès de pouvoir ». Quant à la doctrine, elle est très affirmative sur la même question ; elle déclare avec M. Aucoc (2) « que délimiter c'est conserver et non acquérir », et avec M. Laferrière (3) « que la délimitation régulière ne peut réaliser en droit une expropriation indirecte ». Pourquoi une déduction aussi simple, aussi logique, a-t-elle attiré si

(1) Arrêt du 13 mars 1872 rendu par la Commission provisoire remplaçant le Conseil d'Etat.

(2) De la délimitation des cours d'eau. — Revue critique, 1869, p. 125.

(3) Juridiction administrative, t. I, p. 495. — Revue critique, 1871-72, p. 354. (De la délimitation du domaine public).

fréquemment l'attention de la doctrine et de la jurisprudence? car il suffit, en effet, de parcourir les auteurs et les arrêts rendus par le Conseil d'État ou la Cour de Cassation pour s'apercevoir que le principe a été posé un grand nombre de fois; c'est qu'à cette question, comme nous allons le voir, s'en rattache une autre très importante et délicate, celle de la compétence, celle de savoir à quelles actions peut donner lieu une délimitation irrégulière et devant quels tribunaux ces actions doivent être portées. Nous sommes ainsi amenés à examiner à quelles voies de recours peut donner lieu la délimitation du domaine public naturel.

DEUXIÈME SECTION

Contentieux de la délimitation du domaine public naturel

Au premier abord et sans rechercher quelle est la pensée de la loi ou de la jurisprudence, il semble impossible que la délimitation ne puisse donner lieu à aucune voie de recours; cette dernière est en effet, et nous l'avons nettement indiqué, l'œuvre exclusive de l'administration, seule maîtresse de fixer les limites qui lui paraissent conformes à l'état naturel des lieux; les particuliers dans toutes les opérations qu'elle comporte ne sont jamais en cause; ils ne sont que des tiers et ne peuvent être entendus qu'à titre consultatif. Dans ces conditions il serait souverainement injuste et abusif de les laisser sans défense aucune vis-à-vis de l'autorité administrative, celle-ci pouvant outre-passer ses pouvoirs et violer sous une forme légale la propriété privée. On peut objecter, il est vrai, que la délimitation du domaine public naturel

est essentiellement déclarative, qu'elle se contente de reconnaître un état des lieux préexistant et que par suite elle constitue seulement un acte de pure administration non susceptible de recours comme les actes du même genre ; mais ce raisonnement est inadmissible ; il laisse supposer que l'administration est infallible, tandis qu'au contraire il lui arrive quelquefois d'abandonner la stricte réalité des faits, pour se « faire bonne mesure » et créer des limites qui empiètent sur la propriété des riverains. Les opérations que comporte la délimitation sont d'ailleurs très délicates ; si l'on est d'accord aujourd'hui sur le principe directeur, le plus grand flot de mars ou d'hiver pour la mer, les plus hautes eaux avant tout débordement pour les fleuves, les procédés pratiques à suivre ont au contraire fréquemment variés et font encore l'objet de sérieuses controverses ; l'autorité administrative, bien qu'elle n'en ait pas le droit, peut en outre, à un moment donné, être tentée, dans le but d'agrandir le domaine public ou de l'améliorer, de s'emparer de telle ou telle portion du rivage ou de la rive au moyen d'une délimitation inexacte ; ce procédé lui épargnera les lenteurs et les frais de l'expropriation pour cause d'utilité publique et lui permettra de commencer immédiatement les travaux qu'elle juge nécessaires. Pour toutes ces raisons et à première vue il semble indispensable d'autoriser tout citoyen qui s'estime lésé dans ses intérêts, à dénoncer comme illégale la délimitation qui lui porte préjudice. Si maintenant nous examinons les textes, ils sont à peu près muets sur la question. La loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790 se contente de donner en termes généraux aux corps administratifs la conservation et la garde du domaine public. Seuls, le décret du 21 février 1852 et la loi du 8 avril 1898 déclarent que

les délimitations ne pourront avoir lieu que sous la réserve expresse des «droits des tiers» ou des «droits de propriété». Sans doute ces termes assez vagues indiquent suffisamment par eux-mêmes qu'un recours est possible. Mais quelle est la nature de ce recours? Devant quels tribunaux doit-il être porté? Est-il administratif ou judiciaire? Et s'il est judiciaire, les magistrats peuvent-ils maintenir en possession le riverain lésé par l'acte de délimitation? Sur toutes ces questions il est impossible de trouver dans les textes précités une réponse satisfaisante; nous sommes donc en présence d'une lacune considérable, lacune que la jurisprudence a comblé après de nombreuses hésitations; mais l'étude de ces hésitations est par elle-même fort intéressante; elle permet d'apercevoir toutes les difficultés de la matière; aussi avant de critiquer la solution admise de nos jours par cette jurisprudence, allons-nous tout d'abord rechercher les différents systèmes par elle adoptés et la suivre pas à pas dans sa longue évolution.

Pendant de longues années et jusque vers 1860, le Conseil d'Etat considéra la délimitation comme un acte discrétionnaire, contre lequel, excepté le cas d'incompétence ou de vice de forme, aucun recours contentieux n'était possible (1); cette solution draconienne naquit d'une fausse comparaison avec la théorie de l'alignement et les dispositions de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux. Aux termes de l'article 15 de cette loi, les arrê-

(1) Conseil d'Etat, 14 janv. 1824; ville de Marseille 4 avril 1845, Barsalon; 31 mars 1847, Ballias de Soubran; 30 juin 1853, de Blois; 20 avril 1854, ville de Nogent-sur-Seine, 9 août 1855, Grass; 49 juillet 1860, Reyneau. T. d. Conflits, 3 avril, 20 mai, 21 juin, 30 juillet 1850. Aucoc. *Revue critique*, 1864, p. 424. Laferrière, *ibid.* 1871-72, p. 357.

tés du Préfet « portant reconnaissance et fixation de la largeur d'un chemin vicinal, attribuent définitivement au chemin le sol compris dans les limites qu'ils déterminent ». De même en ce qui concerne les plans généraux d'alignement, les terrains non bâtis ou tout au moins non clos, compris dans les limites fixées par le plan, sont incorporés de plein droit à la voie publique. Dans ces deux hypothèses le droit des particuliers se résout en une indemnité dont le montant est déterminé suivant les cas par le juge de paix ou par le jury d'expropriation. Raisonnant par analogie, le Conseil d'Etat appliqua au domaine public naturel un système à peu de chose près identique ; il considéra la délimitation de ce domaine comme entraînant pour les propriétaires riverains la perte immédiate des terrains englobés ; d'autre part il reconnut à ces mêmes propriétaires le droit de se pourvoir devant les tribunaux civils pour obtenir une indemnité de dépossession. Mais il était déjà admis à cette époque, même par la Cour de Cassation, que la fixation des limites appartenait exclusivement à l'autorité administrative. Par suite l'autorité judiciaire, obligée de se dessaisir sur cette question préjudicielle, ne pouvait guère accorder d'indemnité que si l'administration reconnaissait s'être trompée aux dépens des propriétés voisines ; si elle affirmait au contraire n'avoir commis aucun empiètement, les tribunaux se trouvaient par cela même désarmés ; leur intervention se réduisait donc à bien peu de chose ; elle était entièrement subordonnée au bon ou au mauvais vouloir de l'administration ; c'était, comme on l'a fort bien dit, « le régime du bon plaisir » (1).

(1) Frédéric HUBERT. De la délimitation du domaine public. (Paris, Larose, 1901), page 64 et suivantes.

La Cour de Cassation ne voulut pas laisser sans défense la propriété privée ainsi menacée ; elle se reconnut bien-tôt le droit d'apprécier les réclamations des riverains, et pour justifier son intervention elle s'appuya elle aussi sur la loi de 1836 (1) ; elle distingua désormais entre les limites naturelles et les limites administratives ; les premières déjà tracées par la nature étaient les seules véritables, celles dont il n'aurait jamais fallu s'écarter et les magistrats se réservaient le droit de les vérifier ; quant aux secondes elles étaient au contraire arbitrairement fixées par l'administration, conformément aux besoins des services publics. La délimitation pouvait alors, laissant de côté les caractères physiques de la domanialité publique, englober tel ou tel terrain complètement à l'abri de l'atteinte des eaux, mais jugé indispensable à la régularisation de ces mêmes eaux ou à la construction d'ouvrages utiles à la navigation. Cette singulière conception des pouvoirs de l'autorité administrative fut également acceptée par un certain nombre d'auteurs : « La délimitation, disait M. de Merville (2) en parlant des fleuves, n'est pas faite pour fixer obligatoirement la limite naturelle des plus hautes eaux fluviales ; elle est faite pour assurer la circulation sur les cours d'eau et pour assigner *arbitrairement* à ces cours d'eau et à leurs dépendances l'étendue qui leur est nécessaire ». Au fond, peut-être, l'autorité judiciaire se rendait-elle compte de l'exagération et des inconvénients d'un semblable système ; mais elle désirait avant tout assurer à la propriété privée une protection suffisante, et la distinction qu'elle établissait entre les limites naturelles et admi-

(1) Voir page 21, note 1.

(2) Revue pratique. — De la délimitation des cours d'eau navigables, XII, 1861, p. 229.

nistratives lui permettait d'atteindre ce but. Mais comment les tribunaux assuraient-ils cette protection ? Annuler ou modifier l'acte de délimitation leur était impossible à moins de violer ouvertement le principe de la séparation des autorités ; maintenir ou réintégrer les particuliers en possession était également impossible pour la même raison ; une dernière solution s'imposait, la liquidation d'une indemnité, et les magistrats accordaient cette indemnité toutes les fois que les limites administratives et naturelles différaient d'une façon quelconque au préjudice des riverains ; ainsi l'autorité judiciaire dès les premiers temps se reconnut le droit de contrôler elle-même les opérations dirigées par l'administration, et sans annuler la délimitation ou maintenir en possession le propriétaire lésé, elle l'indemnisait dans la mesure du dommage causé.

Le décret du 21 février 1852, relatif à la délimitation du domaine public maritime vint fournir à l'autorité judiciaire un argument de plus et l'engagea à persévérer dans le rôle qu'elle s'était assigné. Ce décret déclare en effet que « la délimitation ne peut avoir lieu que sous la réserve expresse des droits des tiers ». Ces termes furent interprétés par la plupart des auteurs dans leur sens le plus large, comme attribuant aux tribunaux le droit de vérifier les questions de propriété privée soulevées par l'acte délimitatif et non comme réservant seulement à ces mêmes tribunaux le pouvoir d'examiner les difficultés résultant de titres exceptionnels conférés sur le domaine public par des concessions antérieures à son inaliénabilité. C'était là une base bien plus solide et bien plus sérieuse que le système admis jusqu'alors par la Cour de Cassation ; ce système avait d'ailleurs pour conséquence inacceptable de reconnaître à l'administration un

droit d'expropriation indirecte, sans déclaration d'utilité publique et par suite sans garanties spéciales. Cependant malgré la promulgation du décret de 1852 les tribunaux continuèrent à maintenir leur fâcheuse distinction des limites naturelles et administratives. C'est alors que le Conseil d'Etat reconnut enfin le danger qu'il y avait à laisser étendre d'une manière aussi exorbitante les droits de l'administration ; résolu à réagir contre ces fausses théories, il se décida à admettre contre les délimitations inexactes le recours pour excès de pouvoir. Ce revirement d'opinion ne s'accomplit toutefois que d'une manière assez timide ; il ne porta tout d'abord que sur les décrets ou arrêtés portant délimitation dans le passé (1) ; mais bientôt le Conseil d'Etat, persévérant dans cette nouvelle jurisprudence, accueillit le recours pour excès de pouvoir dans toutes les hypothèses. Puis statuant comme au contentieux il ne se contenta plus d'annuler les actes qui lui étaient soumis comme illégaux ; il les examina au fond, autorisant les parties à discuter devant lui leurs limites respectives, se reconnaissant même le droit de les vérifier au moyen d'expertises. De 1860 à 1870, de nombreux arrêts (2) furent rendus dans ce sens ; tous déniaient à l'administration le droit de rectifier ou élargir les limites naturelles en vue des besoins des services publics. Par

(1) Conseil d'Etat, 18 juin 1860, commune de Mers; 19 juillet 1860, port de Bercy. Aucoc. *Revue critique*, t. XXXIV, p. 129, et *conclus.* dans l'affaire de la Gafette. *Leb.* 1886, p. 1159.

(2) Conseil d'Etat, 23 mai 1861, Dz 1862, III, 44-6 août 1861, Revol; 27 mai 1863, Drillet de Lanigon; 3 décemb. 1863, Meurillon; 12 juillet 1866, Follin; 8 mars 1866, Jallain; 13 décembre 1866, Coicaud; 15 décembre 1866, Société de la Gafette; 9 janvier 1868, Archambault Dz 1868, III, 67; 15 avri^l 1868, Société de la Gafette; 21 juillet 1870, Bertrand Lemaire; 21 juillet 1870, Ville de Châlons, etc.

suite de cette nouvelle manière de voir, le droit de propriété se trouvait protégé d'une manière bien plus énergique, puisque on substituait à une simple indemnité « la restitution en nature ».

En même temps (1) que le Conseil d'Etat se reconnaissait le pouvoir d'examiner les recours portés contre les actes de délimitation, il refusait d'une façon formelle à la juridiction civile le droit de réviser les limites fixées par l'autorité administrative; les deux arrêts du 7 mai 1871 (Ozanneau) et du 12 mars 1872 (Patron) ne laissent subsister aucun doute à cet égard. Voici comment s'exprime le dernier de ces arrêts : « Il s'ensuit que les » limites fixées par l'administration doivent se confondre » avec les limites naturelles du cours d'eau et qu'aucune » parcelle de terrain situé en dehors des dites limites » naturelles ne saurait, même sous la réserve d'une indemnité être comprise par voie de délimitation administrative dans le lit du cours d'eau, sans qu'il en » résultât un excès de pouvoir ouvrant aux intéressés » le recours autorisé par la loi. Ainsi les dispositions qui » consacrent et qui circonscrivent tout à la fois le droit » de l'administration excluent pour les tribunaux civils » tout pouvoir de réviser la délimitation, aussi bien au » point de vue d'une indemnité à accorder aux riverains » qu'au point de vue de la possession des terrains, et » par suite la compétence que supposerait un tel pouvoir ».

(1) Quelques arrêts réservèrent encore à l'autorité judiciaire le droit de statuer sur le recours en indemnité C. E. 19 juillet 1860, port de Bercy; 21 novembre 1861, idem; 8 mars 1866, Jallain. C'est seulement en 1866 que le Conseil d'Etat se refusa formellement à reconnaître la compétence judiciaire. C. E. 15 décembre 1866. Société de la Gafette.

Il devenait donc difficile à l'autorité judiciaire de maintenir sa compétence ; elle ne pouvait plus s'appuyer sur la distinction des « limites naturelles et administratives » repoussée énergiquement par le Conseil d'État et manifestement contraire à la réalité des choses ; du même coup, l'idée d'un pouvoir discrétionnaire de l'administration l'autorisant à faire usage de l'expropriation indirecte tombait aussi, puisque la délimitation, de l'avis de tous, devait se borner à la constatation de l'état naturel des lieux ; enfin l'intervention des tribunaux judiciaires paraissait inutile, le recours pour excès de pouvoir permettant aux riverains lésés d'être **maintenus** en possession. Malgré tout, la juridiction civile voulut conserver les positions acquises et deux arrêts de la Cour de Cassation (Ch. requ. 19 juin 1872, l'État contre Morel et Nozal — Ch. civile, 6 novembre 1872, Ouizille contre l'État) vinrent en quelque sorte donner la réplique à l'autorité administrative. Dans ces deux arrêts la Cour de Cassation laisse de côté son ancien système de défense ; elle se contente de déclarer que la délimitation ne saurait lui enlever la connaissance des questions de propriété et possession ; elle décide « que le droit qui appartient » au riverain d'un cours d'eau navigable de demander » devant le Conseil d'État l'annulation pour excès de » pouvoir d'un arrêté préfectoral portant délimitation du » fleuve et qui a compris à tort dans ses limites des » terrains qui ne faisaient pas partie de son lit naturel, » n'est pas exclusif de la compétence judiciaire pour connaître d'une action tendant non à la remise en possession effective du demandeur dépossédé, mais à la » constatation de son droit à une indemnité ».

C'est dans ces circonstances que le tribunal des conflits fut appelé à statuer sur la question. Il trancha la difficulté

par deux arrêts bien connus : le premier du 11 janvier 1873, et le second du 1^{er} mars 1873. Dans ces deux décisions il reconnut à son tour que la délimitation ne pouvait, en aucun cas, empiéter sur la propriété des riverains et qu'il était nécessaire d'employer l'expropriation pour cause d'utilité publique si l'on voulait pour les besoins de la navigation étendre le domaine public au delà de ses limites naturelles. Ces mêmes décisions consacrèrent encore le système de la Cour de Cassation en décidant que la partie lésée par une délimitation inexacte pouvait se pourvoir devant les tribunaux judiciaires à l'effet d'obtenir une indemnité de dépossession; mais les particuliers conservaient aussi le droit d'exercer le recours pour excès de pouvoir quand ils voulaient faire annuler la délimitation et recouvrer leur propriété. En conséquence, le tribunal des conflits donnait tort au Conseil d'Etat qui avait refusé de maintenir la compétence des tribunaux judiciaires parallèlement à la sienne. Voici d'ailleurs comment il s'exprime : « Les actes de »délimitation sont des actes d'administration à l'occasion »desquels l'autorité administrative ne peut ni se constituer juge des droits de propriété qui appartiendraient »au riverain, ni s'attribuer le pouvoir d'incorporer au »domaine public, sans remplir les formalités exigées par »la loi du 3 mai 1841, les terrains dont l'occupation lui »semblerait utile pour le libre écoulement des eaux. En »ce qui concerne la détermination des limites de la mer, »l'art. 2 du décret du 21 février 1852 dispose expressément qu'elle est faite par l'autorité supérieure, tous »droits des tiers réservés. C'est là une application du »principe de la séparation des pouvoirs et la même règle »doit être suivie lorsqu'il s'agit des limites des fleuves ou »des rivières navigables. Cette réserve des droits des

» tiers est générale et absolue ; elle s'étend aux droits
» fondés sur une possession constante ou sur des titres
» privés, comme à ceux qui reposeraient sur des aliéna-
» tions ou sur des concessions émanées de l'administra-
» tion et elle doit être maintenue et appliquée même alors
» que l'autorité administrative prétendrait déterminer
» non seulement les limites actuelles, mais encore les
» limites anciennes de la mer ou des fleuves.

» Il résulte des principes ci-dessus exposés que les tiers
» dont les droits sont réservés peuvent se pourvoir, soit
» devant l'autorité administrative pour faire rectifier la
» délimitation, soit devant le Conseil d'Etat à l'effet
» d'obtenir l'annulation pour cause d'excès de pouvoir
» des arrêtés de délimitation qui porteraient atteinte à
» leurs droits ; ils ne peuvent en aucun cas s'adresser aux
» tribunaux de l'ordre judiciaire pour faire rectifier ou
» annuler les actes de délimitation du domaine public et
» se faire remettre en possession des terrains dont ils se
» prétendent propriétaires.

» Mais il appartient à l'autorité judiciaire, lorsqu'elle est
» saisie d'une demande en indemnité formée par un par-
» ticulier qui soutient que sa propriété a été englobée
» dans le domaine public par une délimitation inexacte,
» de reconnaître le droit de propriété invoqué devant
» elle, de vérifier si le terrain litigieux a cessé par le
» mouvement naturel des eaux d'être susceptible de
» propriété privée et de régler, s'il y a lieu, une indemnité
» de dépossession dans le cas où l'administration main-
» tiendrait une délimitation contraire à sa décision ».

Cette solution, basée sur le principe de la séparation
des autorités judiciaire et administrative, avait satisfait
la plupart des esprits, et il y avait lieu d'espérer que
la controverse était à jamais éteinte, quand tout fut

remis en question par une loi nouvelle, celle du 8 avril 1898.

Cette loi, relative au régime des eaux, fait partie du code rural actuellement en formation. Beaucoup des dispositions qu'elle renferme sont étrangères à notre sujet; mais elle contient un article 36 qui présente pour nous le plus grand intérêt. Cet article concerne, en effet, la délimitation du domaine public fluvial et les recours auxquels cette délimitation peut donner naissance. Il est ainsi conçu : «Des arrêtés préfectoraux rendus après enquête, »sur l'approbation du ministre des travaux publics, fixeront les limites des fleuves et rivières navigables et flottables, ces limites étant déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder. Les arrêtés de délimitation pourront être l'objet d'un recours contentieux; ils seront toujours pris sous la réserve des droits de propriété». Il est certain que la dernière partie de ce texte a pour but de trancher la difficulté qui nous occupe. Mais que signifient les mots «recours contentieux», «réserve des droits de propriété»? Ces expressions sont si vagues, si imprécises, qu'il est vraiment impossible d'en tirer une conclusion sérieuse. Doit-on les considérer comme une confirmation de la jurisprudence du tribunal des conflits? Ont-elles pour but au contraire de rejeter la compétence des tribunaux judiciaires? Nous n'en savons rien. Il était cependant bien facile de s'exprimer avec quelque netteté sur une question qui depuis 1850 avait fait l'objet de si vives controverses; toutes les solutions possibles avaient été examinées, leurs avantages et leurs inconvénients avaient été scrupuleusement mis en balance par la doctrine; il ne restait plus qu'à conclure; le législateur ne l'a pas même fait.

Une preuve certaine que l'art. 36 est vraiment obscur,

c'est que, quelques mois après la promulgation de la loi de 1898, deux commentaires diamétralement opposés en ont été donnés ; certains auteurs, et entre autres M. Ducrocq (1), ont, en effet, soutenu que la loi de 1898 avait eu pour but la suppression du système établi en 1873 par le tribunal des conflits, et que désormais le recours pour excès de pouvoir était seul possible. D'autres auteurs, parmi lesquels MM. Bouvier (2) et Hauriou (3), professeurs de droit ; M. Ferdinand Sanlaville (4), avocat, sont d'un avis tout différent. Ils prétendent que l'art. 36 est, au contraire, la confirmation absolue de la jurisprudence de ce même tribunal des conflits, et que, en conséquence, tout propriétaire lésé par la délimitation peut s'adresser aussi bien aux tribunaux civils qu'au Conseil d'État ; chose singulière, l'interprétation donnée par ces divers juristes leur paraît être la seule véritable, bien mieux, la seule possible, et ils l'établissent en des termes qui ne souffrent aucune contradiction. M. Ducrocq (4), après avoir exposé son opinion, déclare : « L'article 36 de la loi du 8 » avril 1898 sur le régime des eaux a eu pour principal » objet de mettre fin à la longue controverse qui vient d'être » exposée ; il a fixé les principes de la matière tels que nous » les avons toujours compris ; les déclarations du rappor- » teur, d'une compétence exceptionnelle, du projet de loi » au Sénat, dont la Chambre des députés n'a fait à cet » égard que confirmer les décisions, ne laissent aucun doute

(1) Cours de droit administratif. 7^e édition, t. IV.

(2) Délimitation du domaine fluvial et loi du 8 avril 1898. *Revue critique*, 1899.

(3) Précis de droit administratif. 4^e édition, Paris, Larose, 1901.

(4) Délimitation des fleuves et rivières navigables et flottables, et loi du 8 avril 1898. *Revue générale d'administration*, 1899, III, p. 385 et suiv.

»à ce sujet ; la plupart des écrivains qui se sont occupés
»de cette disposition de la loi nouvelle l'ont interprétée
»comme nous ; il serait regrettable qu'une controverse
»sérieuse vienne compromettre cet heureux effet de l'art.
»36 de la loi du 8 avril 1898. Nous ne le craignons pas».
M. Bouvier, dans son excellente étude parue dans la
Revue critique de législation et jurisprudence, n'est
pas moins affirmatif : «A notre avis, dit-il, la controverse
»doit cesser ; la loi du 8 avril 1898 l'a tranchée en consacrant la solution déjà mise en pratique par la jurisprudence». On est bien plus étonné quand on voit chacun de ces auteurs invoquer dans un sens favorable à la thèse qu'il soutient les travaux préparatoires de la loi et la discussion devant les Chambres. Pour M. Ducrocq aussi bien que pour M. Bouvier, ces travaux préparatoires et cette discussion ne laissent subsister aucun doute et chacun les interprète dans un sens opposé. Comment expliquer cette dernière divergence ? En ce qui concerne les travaux préparatoires, la chose se comprend aisément, ils sont aussi confus que l'art. 36, parfois même ils sont contradictoires. M. Hauriou prétend que les rapports de MM. Cuvinot et Mannoury sont hostiles au système du tribunal des conflits. M. Bouvier soutient le contraire et déclare qu'il suffit de les lire pour s'apercevoir qu'en réalité il n'en est rien. M. Ducrocq, de son côté, considère M. Cuvinot comme lui donnant gain de cause. Il n'est pas jusqu'aux diverses phases de rédaction par lesquelles a passé l'art. 36 qui n'aient été diversement expliquées. Quant à la discussion devant le Sénat et la Chambre, elle est une preuve de la légèreté avec laquelle sont votées nos lois actuelles. Devant la Chambre des députés, le rapporteur a considéré les mots «ils seront toujours pris sous la

réserve des droits de propriété», comme réservant seulement les droits concédés aux particuliers sur le domaine public antérieurement à 1566. Devant le Sénat, au contraire, la signification donnée à ce même membre n'est plus la même ; on l'interprète comme attribuant aux tribunaux judiciaires le droit de réviser la délimitation et d'accorder aux riverains une indemnité de dépossession. L'art. 36 de la loi de 1898 a donc passé à côté du but qu'il poursuivait ; par suite de son imprécision, il a laissé subsister la controverse qu'il se proposait de détruire, et qu'avait tranchée d'une façon heureuse, à notre avis, la jurisprudence du tribunal des conflits. Il a posé une seconde fois le problème sans le résoudre.

Puisque l'on ne saurait tirer de la loi de 1898 aucun éclaircissement sérieux sur le point qui nous intéresse, il est nécessaire de reprendre un à un les principaux arguments invoqués par le tribunal des conflits à l'encontre de la compétence exclusive du Conseil d'Etat ; le système du double recours nous paraît d'ailleurs préférable et nous allons voir qu'il peut se justifier par d'excellentes raisons. Recherchons tout d'abord ce qu'il faut entendre par « la réserve des droits des tiers » inscrite dans le décret du 21 février 1852.

Un certain nombre d'auteurs considèrent cette réserve comme relative seulement aux concessions consenties sur le domaine public antérieurement à l'ordonnance de 1566 ou en vertu des lois de l'époque révolutionnaire. Voici comment s'exprime à cet égard M. Ducrocq (1) dans son commentaire de la loi de 1898 : « Cette partie de l'art. » 36 applique à la délimitation des fleuves et rivières la

(1) Cours de droit administratif, t. IV, p. 346.

» réserve des droits des tiers inscrite dans l'art. 2 du
» décret du 21 février 1852 pour la délimitation des ri-
» vages de la mer ; elle ne fait rien de plus ; or cette
» réserve des droits des tiers a toujours été entendue en
» ce sens qu'il s'agit des seuls droits conciliables avec
» l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité du domaine pu-
» blic, c'est-à-dire des droits acquis avant l'ordonnance
» de Moulins ou en vertu des lois de l'époque révolu-
» tionnaire ».

A notre avis cette interprétation constitue certainement une erreur ; il nous paraît inadmissible qu'en présence des prérogatives considérables laissées à l'administration, le législateur se soit exclusivement préoccupé de protéger les droits concédés sur le domaine public antérieurement à son inaliénabilité. L'importance de ces droits est évidemment très restreinte ; ils se perdent dans la nuit des temps ; n'était-il pas au contraire du plus grand intérêt de sauvegarder à ce même moment l'intégrité des propriétés riveraines ? Pour nous, c'est ce qu'a voulu la loi ; elle a poursuivi un but bien plus considérable que celui qu'on veut lui assigner. Pourquoi d'ailleurs la réserve des droits des tiers aurait-elle une signification aussi restreinte ? Il faut l'interpréter de manière à lui faire produire un effet ; or elle restera sans utilité, sans application si on la réduit à si peu de chose. Remarquons encore que le mot tiers employé par la loi est excessivement général et qu'il paraît englober non seulement les droits exceptionnels concédés sur le domaine public, mais encore tous les droits de propriété sans exception ; l'interprétation restrictive aboutit enfin à des conséquences inacceptables ; elle est en contradiction avec les principes généraux du droit civil ; ainsi que nous le verrons bientôt, l'expropriation naturelle résultant de l'envahis-

sement des eaux ne saurait servir de base à l'allocation d'une indemnité ; l'Etat même vendeur, n'est jamais responsable des cas de force majeure ; on peut invoquer en sens contraire il est vrai la discussion de la loi de 1898 devant le Parlement ; mais nous savons qu'il est impossible de tirer de cette discussion un argument sérieux, puisque l'art. 36 in fine, a été voté avec une signification différente devant la Chambre des députés et le Sénat. M. Ducrocq est d'ailleurs vraiment par trop affirmatif, quand il dit que la réserve des droits des tiers a toujours été entendue dans le sens étroit qu'il indique ; il n'en est rien, et bien antérieurement à la loi de 1898, la doctrine et la jurisprudence étaient d'accord pour en faire valoir toute l'importance. M. Batbie, dès 1869 partisan du système qu'établit plus tard le tribunal des conflits, s'appuie sur le décret de 1852 pour soutenir le mécanisme du double recours administratif et judiciaire. « Nous adopterons, dit-il, la même doctrine en ce qui concerne la » délimitation du rivage de la mer à l'embouchure des » fleuves, d'après la loi du 21 février 1852, d'autant plus » que l'art. 2 *réserve expressément les droits des tiers* ». M. Laferrière, encore plus explicite, nous apprend « que » l'acte administratif de délimitation ne fait pas obsta- » cle aux droits que les tiers pourraient tenir de leurs » titres ; non seulement de ces titres exceptionnels qui » ont pu être compris sur le domaine public, soit par » des concessions antérieures à 1566, soit par des ven- » tes nationales, mais encore de tous les titres de droit » privé dont l'application appartient à l'autorité judi- » ciaire ».

Dans le Répertoire administratif de Bequet, la réserve du droit des tiers interprétée dans son sens le plus large est étendue par voie d'analogie à la délimitation du do-

maine public fluvial. « Quelle portée aurait, disent les » rédacteurs du répertoire, la réserve du droit des tiers » inscrite au décret du 21 février 1852 sur la délimitation » du rivage de la mer et dont les riverains des fleuves » doivent également profiter. si elle ne comprenait pas » tous les droits privés dont l'appréciation appartient » exclusivement à l'autorité judiciaire » ?

Enfin le tribunal des conflits n'a pas négligé non plus ce point de vue ; il déclare dans un des considérants de l'affaire Paris-Labrosse « qu'en ce qui concerne la détermination des limites de la mer, l'art. 2 du décret du » 21 février 1852 dispose expressément qu'elle est faite » par l'autorité supérieure, tous droits des tiers réservés ; que c'est là une application du principe de la » séparation des pouvoirs, d'après lequel ont été fixées » les attributions distinctes de l'autorité administrative » et de l'autorité judiciaire, et qu'évidemment la même règle doit être suivie lorsqu'il s'agit des limites des fleuves » ou des rivières navigables ». Est-il possible de laisser entièrement de côté, comme le fait M. Ducrocq, l'opinion exprimée par tous ces auteurs ainsi que celle du tribunal des conflits ? Nous ne le croyons pas ; il n'y a même à notre avis qu'une explication raisonnable de la réserve des droits des tiers ; c'est celle qui donne leur plein et entier effet aux termes dont s'est servi le législateur.

La question serait relativement simple si elle se bornait à l'interprétation de la «réserve des droits des tiers» inscrite dans le décret du 21 février 1852 ; mais elle met encore en jeu le principe de la séparation des autorités judiciaires et administratives. Si les pouvoirs de l'administration consistent, dit-on, à tracer les limites actuelles du domaine public, il appartient exclusivement à l'autorité judiciaire de rechercher celles de la propriété privée.

Seul, en conséquence, le système du double recours respecterait suffisamment la loi fondamentale des 16-24 août 1790. Cette idée longuement exposée par le tribunal des conflits a été mise en lumière d'une façon remarquable par M. Laferrière (1) dans son traité de la juridiction administrative : « La délimitation de la propriété privée, nous dit cet éminent jurisconsulte, n'est point dans les » pouvoirs de l'administration, quand même cette propriété confine au domaine public, et cela parce que l'administration est sans qualité pour constater juridiquement » l'existence et la consistance d'une propriété privée. » C'est là une mission exclusivement réservée à l'autorité » judiciaire chargée de reconnaître les droits de propriété » et l'étendue des biens sur lesquels il s'exercent... La » propriété privée a droit elle aussi à une délimitation propre ; elle peut la demander au juge de la propriété comme le domaine public demande la sienne à l'autorité » administrative. Deux pouvoirs indépendants l'un de » l'autre sont ainsi appelés à tracer une double limite qui » doit se confondre en une seule pour que toute contestation soit évitée ; mais comme il n'y a point d'autorité qui » puisse mettre d'accord ces pouvoirs lorsqu'ils diffèrent, il » faut bien accepter comme un résultat possible de ce parallélisme de juridiction l'éventualité d'un défaut de » concordance entre les limites adoptées de part et d'autre ; » lorsque ce désaccord se produit, le seul moyen de tenir » la balance égale entre les deux pouvoirs et de respecter » leur mutuelle indépendance, c'est de laisser à l'un le » droit de tracer et de rectifier la délimitation du domaine » public, à l'autre le droit de vérifier les limites de la pro-

(1) Pages 501 et 502. Tome I.

»priété privée et de compenser en argent les emprises qui »auraient été faites sur elle». Nous nous rallions pleinement à cette manière de voir ; elle a soulevé toutefois de sérieuses objections ; s'en tenant au principe même de la séparation des autorités, des auteurs considérables reprochent à la jurisprudence du tribunal des conflits et à M. Laferrière précisément de le méconnaître.

L'allocation d'une indemnité aux riverains, disent ces auteurs, est une annulation indirecte mais certaine de l'acte de délimitation, puisqu'il est admis aujourd'hui, sans contestation possible, que les limites administratives doivent coïncider avec les limites naturelles. Il y a même dans certains cas double violation de la loi des 16-24 août 1790. Si le recours pour excès de pouvoir a déjà été rejeté, et que la juridiction civile rectifie postérieurement l'acte de délimitation, elle donne tort non seulement au Préfet ou au Président de la République, auteurs de l'arrêté ou du décret, mais encore au Conseil d'Etat. Or, l'autorité judiciaire incompétente pour apprécier la validité d'un acte administratif doit à plus forte raison se garder de l'annuler ; elle ne pourrait le faire qu'en vertu d'un texte spécial, et ce texte n'existe pas.

Il est facile de répondre à cette argumentation. D'abord, contrairement à ce qu'affirment les partisans du système adverse, il existe tout au moins un texte qui vient conférer à l'autorité judiciaire la protection de la propriété privée ; ce texte nous le connaissons déjà, c'est le décret du 21 février 1852 relatif au domaine public maritime ; il est vrai que ce décret est spécial, mais rien n'empêche de l'étendre par voie d'analogie aux cours d'eau navigables et flottables ; les auteurs qui interprètent l'art. 36 de la loi du 8 avril 1898 comme supprimant la jurisprudence du tribunal des conflits usent d'ailleurs du même

procédé; ils appliquent eux aussi la même solution à tous les éléments du domaine public. Quant à cette idée que le système du double recours est une violation flagrante du principe de la séparation des autorités, elle nous paraît erronée; chacune d'elles reste au contraire dans la limite de ses attributions, dans son domaine propre, puisque l'autorité judiciaire est gardienne de la propriété privée, comme l'autorité administrative est gardienne du domaine public. L'idée que les tribunaux civils révisent la délimitation, censurent l'autorité administrative, est également fausse; ici encore, on dénature à plaisir le rôle joué par ces tribunaux; comme l'a fort bien dit M. Bouvier (1): «L'administration délimite le domaine public sans s'inquiéter du pouvoir judiciaire; les tribunaux judiciaires fixent les limites naturelles de la propriété privée sans s'inquiéter des arrêtés; une autorité ne censure pas l'autre, elle l'ignore». Sans doute il n'y a qu'une limite; sans doute il arrivera quelquefois que les limites fixées par chacune des autorités ne concorderont pas. Mais dans ce cas, l'allocation d'une indemnité conditionnelle ne constitue pas, comme on l'a prétendu, une annulation indirecte de l'acte de délimitation; l'administration a toujours le dernier mot et la ligne séparative qu'elle a adoptée subsistera toujours si elle consent à la maintenir. Une objection beaucoup plus subtile que les précédentes a été formulée par M. Hauriou (2); l'intervention de la juridiction civile, nous dit cet auteur, est toute entière basée sur cette idée que le pouvoir judiciaire est gardien naturel de la propriété

(1) BOUVIER, *loc. cit.*, p. 10 et 11.

(2) Traité de droit administratif, 4^e édition, p. 658, note 1.

privée ; mais il est aussi préposé au maintien de toutes les libertés individuelles. D'autre part, il n'y a pas d'acte de puissance publique qui ne puisse violer quelque'une de ces libertés ; il faudrait en conséquence pour être logique admettre à l'occasion de tout acte administratif, à côté du recours administratif contre l'acte, l'existence d'une action civile en réparation pour atteinte à la liberté du travail, à la liberté de conscience, du domicile..., etc.

Il serait nécessaire, en un mot, de généraliser la jurisprudence sur la délimitation et de bouleverser ainsi le contentieux, en donnant au principe de la séparation des autorités une signification nouvelle qu'il conserverait dans toutes les matières administratives. Cette argumentation serait irréfutable, si nous interprétions l'art. 2 du décret de 1852, comme ayant pour objet la protection des droits concédés sur le domaine antérieurement à son inaliénabilité. Mais si l'on donne, au contraire, à ce texte une portée générale et absolue, le danger signalé par M. Hauriou se trouve par cela même écarté. Un bouleversement du contentieux administratif, amené par une fausse conception de la loi des 16-24 août 1790, n'est plus à craindre, puisque désormais l'intervention des tribunaux judiciaires se trouve restreinte au cas spécial prévu par le législateur.

D'autres considérations, d'ordre secondaire, sont encore invoquées en faveur du double recours. Pour montrer que l'intervention de la juridiction civile est nécessaire, on tire argument des art. 556, 557, 562 du code civil. Ces articles déclarent que les riverains sont propriétaires des alluvions qui apparaissent le long de leur propriété ainsi que des îles qui se forment dans le cours d'eau par suite d'un changement de lit. Par cela même, dit-on, que le législateur a prévu ces hypothèses dans le

code civil, c'est qu'il a entendu soumettre aux magistrats toutes les difficultés auxquelles elles pouvaient donner naissance; mais aucun pouvoir ne resterait aux tribunaux pour l'application des articles précités, si le riverain n'avait d'autre action que le recours pour excès de pouvoir; il faut, en conséquence, accorder à l'autorité judiciaire le droit d'allouer une indemnité, pour que dans ces cas spéciaux la loi civile ne reste pas lettre morte. Enfin l'on fait observer, et à juste titre, les immenses avantages que présente dans notre système l'action portée devant les tribunaux judiciaires. D'abord il est beaucoup plus commode pour les particuliers de défendre leurs droits de propriété devant le tribunal de la situation de l'objet litigieux, que devant le Conseil d'État. Ce dernier, dans la plupart des cas, se trouve trop éloigné des justiciables. De plus, le délai du recours pour excès de pouvoir est très bref; il est seulement de deux mois à partir de la notification individuelle; si par suite de négligence, ou pour toute autre raison, le riverain laissait passer ces deux mois sans agir contre l'administration, il se trouverait par cela même impuissant vis-à-vis de cette dernière, et l'acte de délimitation, même empiétant sur la propriété privée, ne pourrait jamais plus être réformé. L'ouverture d'une action civile, ne se prescrivant que par trente années dans les termes du droit commun, soustrait les particuliers aux effets rigoureux d'un délai aussi restreint, en même temps qu'elle leur permet de suivre de plus près la marche du procès.

Malgré l'abandon par l'autorité judiciaire de la théorie des limites administratives et naturelles, le système du tribunal des conflits n'en aboutit pas moins à une expropriation indirecte. Le préjudice causé aux particuliers par l'acte de délimitation inexact ne constitue pas en effet

seulement un simple dommage ; il réalise bien au contraire une véritable transmission de propriété, puisque les immeubles englobés à tort dans le domaine public passent entre les mains de l'administration. Envisagé à ce nouveau point de vue, le système du double recours donne encore naissance à de nombreuses critiques. L'expropriation indirecte, dit-on, n'est jamais possible sans un texte ; l'art. 545 du code civil consacre expressément l'inviolabilité de la propriété et pour déroger à cette règle générale, absolue, il faut une disposition non moins formelle ; cette disposition existe précisément dans certains cas, notamment en matière d'alignements et de chemins vicinaux, mais elle fait défaut dans notre espèce. A l'époque où l'on reconnaissait à l'autorité administrative le droit de délimiter arbitrairement, l'on pouvait à la rigueur s'appuyer sur les lois de 1807 et de 1836. Mais, à l'heure actuelle, ces fausses théories ont disparu ; tout raisonnement par analogie devient impossible ; il aboutirait fatalement aux mêmes erreurs. Les textes que l'on invoquait autrefois exigent d'ailleurs des formalités préalables : délibérations du conseil municipal, avis du conseil général, quelquefois du conseil des Ponts et Chaussées, enquêtes, homologation du plan par l'autorité supérieure, et ces formalités protectrices font absolument défaut en matière de délimitation. Il est si vrai qu'un texte formel est indispensable pour l'exercice du droit d'expropriation indirecte que des lois récentes ont été nécessaires pour l'établir dans des cas où il n'existait pas ; c'est ainsi que les lois du 28 juillet 1885 et du 29 décembre 1880 ont prévu expressément la dépossession résultant de l'établissement des lignes télégraphiques et téléphoniques et celle résultant d'une occupation temporaire en matière de travaux publics, prolongée pendant

cinq ans. Ainsi le système du double recours est détestable; partant de ce principe qu'à l'autorité judiciaire est dévolue la garde de la propriété privée, il autorise tous les empiètements; il assure l'arbitraire en voulant l'éviter.

Nous sommes obligés de reconnaître que les faits invoqués par les partisans de la doctrine du Conseil d'État sont rigoureusement exacts; il est vrai que presque tous les cas d'expropriation indirecte ont été prévus et réglementés par le législateur; le contraire serait d'ailleurs vraiment singulier; la propriété privée ne serait plus qu'un vain mot s'il était permis à l'administration, dans les nombreuses hypothèses où elle a besoin d'un immeuble, de s'emparer des terrains à sa convenance sans autorisation formelle et sans garanties spéciales. Nous considérons cependant comme erroné le raisonnement dont nos adversaires font usage; il est évidemment le résultat d'une confusion. Il serait exact si l'administration agissait toujours légalement; mais dans certains cas il n'en est plus ainsi; l'expropriation réalisée peut être irrégulière, elle peut être le résultat d'une erreur. En présence de ce fait brutal, de cette dépossession accomplie, faut-il laisser le particulier sans protection aucune? La jurisprudence n'est pas de cet avis; elle maintient le particulier en possession, et si la restitution en nature est impossible, elle l'indemnise dans la mesure du préjudice causé. Il arrive parfois que la construction d'un ouvrage public empiète sur les propriétés voisines; les formalités édictées par la loi du 31 mai 1841 ont été strictement observées; mais, par suite d'une erreur du concessionnaire ou de l'ingénieur, l'ouvrage public est construit en partie ou en totalité sur des terrains privés. L'autorité judiciaire est là pour constater le fait; elle est encore là

pour en réparer les conséquences. Peut-on l'accuser de créer un nouveau cas d'expropriation indirecte sans texte et sans formalités spéciales ? Ce serait vraiment ridicule ; bien au contraire, elle fait observer à l'administration l'irrégularité commise et sans pouvoir ordonner la destruction de l'ouvrage public, ni le maintien en possession, elle assure, dans une large mesure, par l'allocation d'une indemnité, le respect de la propriété. La situation est, à peu de chose près, la même en ce qui concerne la délimitation. Là, encore, l'autorité administrative est dans l'obligation de suivre certaines règles ; il est de son devoir de délimiter conformément à l'état naturel des lieux ; mais, étant donné le nombre et la difficulté des opérations nécessaires, des erreurs préjudiciables aux riverains peuvent être commises ; il appartient à l'autorité judiciaire de relever ces erreurs et d'indemniser les particuliers de la perte de leur terrain. La théorie de l'expropriation indirecte, consacrée par de nombreuses lois, est donc étendue par la jurisprudence aux cas où l'administration s'empare illégalement et sans formalités de la propriété privée. Cette extension, elle-même, est à l'abri de toute critique. Puisque le législateur considère comme une garantie sérieuse et nécessaire la compétence judiciaire en matière d'expropriation directe et indirecte, à plus forte raison cette compétence doit-elle être maintenue en présence d'empiètements que rien ne justifie.

Au surplus, c'est à la juridiction civile qu'il appartient de décider si un bien fait ou non partie du domaine public. Pourquoi refuserait-on aux magistrats le droit d'examiner la même question dans une hypothèse différente ? Qui peut le plus peut le moins, et il est certain que l'intérêt en jeu est moins considérable quand il s'agit de la simple fixation d'une limite. Cependant, malgré la solution que

nous avons admise, le maintien en possession du riverain nous paraît impossible; s'il peut se défendre par d'excellentes raisons, nous le croyons contraire au principe que la délimitation doit être exclusivement administrative.

Tels sont les divers arguments par lesquels depuis bien longtemps on cherche à justifier la théorie du double recours; nous croyons d'ailleurs que cette théorie est la seule qui permettra d'interpréter sainement la réserve des droits des tiers inscrite dans le décret du 21 février 1852. Pour nous résumer, deux recours sont donc possibles: l'un devant le Conseil d'Etat, l'autre devant les tribunaux civils; les particuliers ont le choix entre ces deux actions, ils peuvent demander, soit la restitution de leur propriété (1), soit une indemnité équivalente. Mais quelles sont les conditions d'exercice de ces deux actions? C'est la dernière question qui nous reste à examiner.

Le tribunal judiciaire n'alloue pas aux riverains qui se prétendent lésés par l'acte de la délimitation une indemnité pure et simple, mais une indemnité conditionnelle.

(1) Nous prenons ici le cas le plus fréquent; mais à côté du droit de propriété proprement dit, il convient de mentionner sans exception tous les autres droits qu'un particulier pourrait avoir sur les terrains litigieux, droit d'usufruit, d'usage, d'habitation, de servitude, d'hypothèque, de bail, etc., qui disparaissent par suite du passage de l'immeuble dans le domaine public. La doctrine et la jurisprudence sont d'accord sur ce point. L'exercice du double recours contre la délimitation est donc possible toutes les fois qu'elle porte atteinte «aux droits privés». La loi du 8 avril 1898 se contente il est vrai de «réserver les droits de propriété»; mais les travaux préparatoires, suffisamment clairs sur cette question de détail, indiquent nettement que le terme «propriété» doit être entendu dans son sens le plus large et comme synonyme de «droit des tiers». Laferrière, *Tr. de la juridict. adm.*, 2^e édit., t. I, p. 78; Bouvier, *Rev. critique*, *loc. cit.*; Hubert, de la délim. du dom. publ., p. 76. Paris, 7 avril 1868, Nozal, S. 68. 2. 309. Cass. 19 juin 1872, S. 74. 1. 162; Lyon, 9 déc. 1882; Duclos., *Jour. Enregist.* N° 22. 349.

La raison en est simple, la restitution en nature est toujours préférable à une indemnité et cette restitution aura lieu si l'administration reconnaît avoir tort. Il peut se faire que le particulier lésé se soit adressé tout d'abord à la juridiction administrative et que ses prétentions aient été repoussées, puis qu'il est postérieurement soumis la difficulté à la juridiction civile; faut-il même dans ce cas que la somme allouée le soit conditionnellement? Il nous paraît qu'il doit en être ainsi; malgré l'avis conforme du Conseil d'Etat, l'administration peut encore être frappée par le bien fondé des arguments de l'autorité judiciaire et revenir sur sa première décision.

Devant quel tribunal doit être porté le recours judiciaire? La réponse à cette question dépend de la nature de l'action en indemnité de son caractère mobilier ou immobilier. Si l'on jugeait du caractère d'une action d'après son objet, il est évident que le riverain ne pouvant demander qu'une somme d'argent, elle serait mobilière et personnelle; mais nous croyons qu'elle est immobilière parce qu'il faut tenir compte non pas du but que poursuit une action, mais de la chose à l'occasion de laquelle elle est exercée. Il faut donc rechercher si le riverain est encore propriétaire des terrains contestés au moment où il exerce son recours. Ce dernier point ne laisse aucun doute; l'art. 545 du code civil déclare: «Nul ne peut être contraint de céder sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité».

Par application de ce principe qui ne saurait être écarté que par une exception formelle, l'action portée devant les tribunaux judiciaires présente un caractère immobilier. Le système contraire au nôtre se heurte à de nombreuses difficultés. Si l'on suppose que le particulier lésé n'est plus propriétaire au moment où il

actionne l'autorité administrative, comment expliquer cette mutation ? Il est bien difficile d'en connaître la cause, puisque la délimitation ne constitue pas un mode de transfert de la propriété. D'autre part, la condamnation prononcée par les tribunaux est conditionnelle ; si l'administration revient sur sa première décision, le riverain que l'on avait tout à l'heure présenté comme dépouillé de son immeuble le recouvre brusquement. Cette nouvelle mutation est aussi inexplicable que la précédente, car il est inadmissible que l'annulation de la délimitation constitue encore un mode de transfert de la propriété. Il faut donc conclure que l'action intentée devant la juridiction civile par les particuliers lésés est immobilière et par suite que le tribunal civil compétent est celui de la situation des immeubles litigieux.

Le riverain qui demande la révision de l'acte de délimitation ne peut évidemment cumuler le profit des deux actions ; il ne peut recouvrer à la fois la valeur du terrain dont il se prétend propriétaire et ce terrain lui-même. Mais a-t-il seulement le droit d'exercer successivement les deux recours ? lui est-il possible de s'adresser à l'autorité administrative, puis à l'autorité judiciaire, et réciproquement ? La raison de douter vient de ce que les difficultés examinées par le tribunal judiciaire et le Conseil d'État sont en principe les mêmes. Si le Conseil d'État annule la délimitation, c'est qu'il reconnaît que cette dernière empiète sur le domaine privé des propriétaires voisins ; et de même si le tribunal civil accorde une indemnité, c'est qu'il considère lui aussi que la délimitation est inexacte. Il semble donc que l'autorité de la chose jugée vienne empêcher dans notre cas l'exercice successif des deux recours ; mais pour que le principe de la chose jugée soit applicable lors d'un nouveau pro-

cès, il faut identité de cause, identité d'objet et de parties ; il est nécessaire que les mêmes plaideurs plaident en la même qualité et relativement au même objet ; plaçons-nous donc à ce nouveau point de vue et vérifions si l'exercice successif des deux actions n'est pas en contradiction avec l'art. 1351 du code civil. Sur ce terrain exclusivement juridique, le doute n'est plus possible ; il est bien certain que l'exercice de la seconde action n'a rien de contraire aux principes régissant la matière, car en admettant qu'il y ait identité de cause et de parties, il n'y a certainement pas identité d'objet. Devant le Conseil d'État, le particulier poursuit l'annulation d'un acte de puissance publique devant l'autorité judiciaire, il réclame le paiement d'une indemnité. Le riverain peut donc, sans violation de la chose jugée, intenter l'un après l'autre les deux recours. Cette solution n'est pas sans inconvénients ; elle aura souvent pour effet de mettre en contradiction les tribunaux civils et administratifs ; mais elle a un très grand avantage, celui d'éviter un abus de pouvoir ou un déni de justice.

Il arrive souvent que le Conseil d'État, statuant comme un contentieux, vérifie par lui-même, au moyen d'expertises, si la délimitation est ou non conforme à l'état naturel des lieux ; il examine l'affaire au fond, se réservant le droit de prendre telles mesures d'instruction qui lui paraissent utiles ; si nous étions, dans ces hypothèses, en présence du recours de pleine juridiction, le raisonnement que nous venons de faire deviendrait impossible, puisque il y aurait désormais identité d'objet ; mais ce ne sont pas ces caractères extérieurs qui différencient le recours pour excès de pouvoir du recours contentieux ; la distinction doit être exclusivement basée sur l'étendue de la chose jugée ; or, dans le cas où le Conseil d'État vérifie

ainsi par lui-même l'exactitude de la délimitation, il ne substitue pas à la limite contestée une limite nouvelle ; il se contente d'annuler l'acte administratif et cette annulation existe non seulement à l'égard des parties en cause, mais encore à l'égard de tous les riverains intéressés. Ce sont bien là les effets ordinaires du recours pour excès de pouvoir. Mais les parties seraient-elles libres d'exercer le recours contentieux ordinaire ? Nous ne voyons, en ce qui nous concerne, aucune raison de leur en refuser le droit. Observons seulement que le recours pour excès de pouvoir a toujours été préféré et le sera sans doute toujours à cause de ses nombreux avantages. Si toutefois, pour une cause ou pour une autre, le riverain exerçait devant le Conseil d'État le recours contentieux, l'autorité de la chose jugée s'opposerait à ce que l'autorité judiciaire fût postérieurement saisie de la même question.

Nous avons toujours affirmé que les particuliers lésés par l'acte de délimitation avaient le choix entre deux actions, l'une devant la juridiction civile, l'autre devant la juridiction administrative ; cependant certains auteurs ont prétendu que la possibilité pour les riverains de s'adresser à l'autorité judiciaire leur faisait perdre le bénéfice du secours pour excès de pouvoir. Ils se basent, pour soutenir cette opinion, sur la théorie dite de recours parallèle. Cette théorie, œuvre du Conseil d'État, décide que le recours pour excès de pouvoir n'est pas recevable contre un acte administratif, quand le particulier lésé par cet acte se trouve avoir à sa disposition un moyen parallèle d'en annuler les effets ; cette objection, si elle était fondée, aurait une portée considérable ; elle laisserait subsister la compétence des tribunaux judiciaires, mais ferait disparaître celle du Conseil d'État ; nous ne discuterons pas le bien fondé de la

théorie du recours parallèle ; certains jurisconsultes la considèrent comme fausse ; mais il nous paraît incontestable que, dans notre cas, elle est inapplicable, parce que les deux voies de recours n'aboutissent pas au même résultat. Le recours pour excès de pouvoir, ainsi que nous l'avons fait remarquer pour combattre l'argument tiré de l'autorité de la chose jugée, tend en effet à l'annulation même de l'acte de délimitation et à la restitution du terrain en nature ; l'action portée devant les tribunaux judiciaires a un caractère tout différent ; elle laisse subsister l'acte administratif dans tous ses effets et tend seulement à l'allocation d'une indemnité. Dans ces conditions, la théorie du recours parallèle ne peut être invoquée, le but poursuivi par les deux recours n'étant pas identique.

Dans un cas exceptionnel, les droits de l'administration passent d'une façon complète à l'autorité judiciaire ; ce cas exceptionnel est celui des limites anciennes. Pendant longtemps, la détermination de ces limites appartient à l'autorité administrative ; ce fut seulement en 1873 (1) que le tribunal des conflits accorda pour la première fois à la juridiction civile, déjà saisie d'une question de propriété, le droit de délimiter in «*præteritum tempus*». «*En cas de contestation sur les limites actuelles des cours d'eau navigables, dit l'arrêt auquel nous venons de faire allusion, la détermination de ces limites par l'autorité administrative est préjudicielle à toute décision de l'autorité judiciaire, mais il n'en est pas de même quand il s'agit de rechercher les limites anciennes*». Cette jurisprudence a depuis lors toujours été

(1) Mars, 1873. *Jam. cit.*

maintenue; et deux décisions sont venues la confirmer d'une façon très nette; la première du 5 avril 1876 (1), œuvre de la Cour de Cassation, déclare «que l'autorité judiciaire, juge des questions de propriété, peut assigner au domaine public telles limites anciennes qu'il lui paraît convenables, pourvu qu'elle n'en tire pas des conséquences incompatibles avec des opérations délimitatives émanées de l'administration»; la seconde, plus récente, est un arrêt de la Cour de Rouen (2); elle décide «que lorsqu'il s'agit seulement de rechercher les limites anciennes, la délimitation n'a rien de préjudiciel et ne peut avoir aucune influence sur la décision de l'autorité judiciaire; d'où il suit que celle-ci n'est pas obligée de surseoir jusqu'à la délimitation». Un certain nombre d'auteurs ont critiqué cette jurisprudence; ils sont d'un avis contraire à celui du Tribunal des Conflits et considèrent que s'il appartient à la juridiction civile de rechercher les limites de la propriété privée d'après des faits de possession ou des titres d'acquisition, elle ne peut, sans usurper les droits de l'administration, reconnaître les limites anciennes du domaine public; M. Kleitz, inspecteur général des Ponts et Chaussées, s'est fait l'interprète de cette opinion (3): «Le rôle des tribunaux civils, dit-il, est de protéger la propriété privée; ils doivent juger les droits de propriété et d'après les titres sur lesquels ces droits sont fondés et d'après les faits de possession non interrompus; mais ils ne doivent pas les détermi-

(1) Dz, 1878, 4, p. 42. Conclusions de M. le conseiller Guillemand.

(2) Dz, 1881, 44, 491.

(3) Des attributions de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative en matière de délimitation. Annales des Ponts et Chaussées, 1874, II p. 294 et 298.

»ner en se basant sur le mouvement ou le débordement
 »des eaux; ils ne peuvent pas fixer les limites des pro-
 »priétés privées par des considérations de la même nature
 »que celles qui servent de guide à l'administration pour
 »établir les limites des cours d'eau. Si la connaissance
 »des limites anciennes est nécessaire ou seulement utile
 »à un débat judiciaire, leur détermination est une ques-
 »tion préjudicielle tout aussi bien que lorsqu'il s'agit des
 »limites actuelles» (1).

Cette solution nous paraît inacceptable; comment d'ailleurs la justifier? Sans doute, il est incontestable que l'autorité administrative, par les moyens dont elle dispose, est particulièrement capable de mener à bonne fin une opération aussi délicate que celle de la fixation des limites anciennes. Mais est-ce sur ce terrain qu'il faut se placer? Nous ne le croyons pas. Si les considérations d'ordre juridique ne doivent pas être négligées, il faut avant tout consulter la loi et se décider d'après elle. Or les lois des 22 décembre 1789, 8 janvier 1790, 8 avril 1898 et le décret de 1852 qui régissent la matière sont nettement défavorables au système soutenu par M. Kleitz. Tous ces textes ont pour but la protection du domaine public, et les droits exceptionnels qu'ils confèrent à l'administration ne s'expliquent que par la nécessité de conserver ce même domaine. Dans notre cas ils doivent, en conséquence, cesser d'être appliqués, puisque seuls les intérêts

(1) En ces sens. Conclusions de M. David, commissaire du gouvernement. Conflits, 1^{er} mars 1873. Annales des Ponts et Chaussées, 1874, p. 138, 147. 178; Ducrocq, droit administratif, 6^e éd., t. II, N° 963; Christophe, Revue critique, 1868, p. 390; Reverchon, ibid., 1871-1872, p. 283; Confl. 3 juin 1850; Vignat, 31 mai 1851; Duhamel, 3 juill. 1852; Veye, 14 déc. 1859; Richet, 14 déc. 1867; Menet, 11 janv. 1873, Paris-Labrosse. Cass. req. 3 fév. 1852, Dz, 52, 1, 199; Cass. civ. 30 nov. 1857. Dz, 57, 1, 427.

privés de l'État sont en jeu ; c'est qu'en effet, comme on l'a fort bien dit, « la détermination des limites anciennes ne présente qu'un intérêt pécuniaire, domanial et non un intérêt de service public » (1). Presque toujours, c'est à l'occasion de procès entre l'administration des domaines et les simples particuliers qu'on est obligé de procéder à de semblables recherches ; l'État prétend avoir conservé la propriété d'une parcelle de terrain faisant autrefois partie du lit d'un fleuve ou de la mer ; le riverain, de son côté, oppose à ces réclamations la prescription trentenaire ; il faut alors pour résoudre la difficulté vérifier à quel moment le terrain contesté a cessé de faire partie du domaine public. En résumé, de même que l'autorité administrative n'est plus compétente quand elle veut fixer les limites qui séparent son domaine privé de celui des particuliers, de même nous considérons qu'il ne lui appartient pas de rechercher l'ancien état des lieux, parce qu'elle agit, dans notre cas, en la même qualité, c'est-à-dire à titre de propriétaire. Rien n'empêche cependant l'autorité judiciaire de s'adresser à l'administration ; il est même de son devoir de le faire quand elle connaît l'existence de documents authentiques parfaitement applicables au procès ; il lui serait difficile d'ailleurs d'obtenir par expertise de meilleurs renseignements. Mais les magistrats ne sont jamais liés par la réponse que leur ont donnée les fonctionnaires de l'ordre administratif et, s'ils ont décidé de se reporter aux anciennes délimitations, ils sont libres de les interpréter comme ils l'entendent ou même de les abandonner après en avoir pris connaissance (2).

(1) PICARD. — Traité des Eaux, 1890, p. 270 et 272

(2) SERRIGNY. — Compétence administrative, t. II, N° 924, p. 425. — CHRISTOPHE. — Revue critique, 1869, p. 360 et 44 : De la délimitation du

La délimitation dans le passé s'élève toujours à l'occasion du domaine privé de l'État ; il existe toutefois quelques cas exceptionnels où cette délimitation intéresse la conservation du domaine public lui-même ; en voici un exemple : Un particulier a construit, sans autorisation, sur les bords de la mer, une digue. Cet ouvrage a eu pour effet de soustraire une portion du rivage à l'action des flots ; le particulier prétend avoir acquis par prescription cette partie du rivage ; l'État, de son côté, soutient que le terrain litigieux serait encore baigné par la mer sans le travail récent de l'usurpateur et que la prescription n'a pas encore été acquise. Que décider ? Doit-on donner à l'autorité judiciaire le droit d'examiner l'état ancien des lieux ou bien la question doit-elle être considérée comme préjudiciable et renvoyée à l'autorité administrative ? Il est certain que nous sommes en présence de limites anciennes, mais il est non moins certain que dans ce cas particulier l'administration agit au nom de la conservation du domaine public. Cette dernière considération nous paraît devoir faire pencher la balance en faveur de l'autorité administrative et nous pensons que les représentants de l'État sont alors fondés à demander, devant la juridiction civile, la délimitation préjudiciable qui leur permettra, par la destruction des ouvrages, de réintégrer le terrain litigieux dans le domaine public (1).

domaine public ; Annales des Ponts et Chaussées, 1874, p. 14, 263 ; Cass., 5 avril 1876, *Dz.* 78, 1, 12. Rennes, 16 décembre 1879, *Dz.* 81, 2, 191 ; Cass., 14 décembre 1880. *S.* 81, 1, 311, *D.* 81, 1, 167 ; Cass., 5 novembre 1890. *S.* 92, 1, 556. *Dz.* 91, 1, 149 ; Cass., 4 février 1891. *S.* 93, 1, 358. *Dz.* 91, 1, 265 ; Cass., 24 janvier 1893. *S.* 95, 1, 13. *Dz.* 93, 1, 281.

(1) Dans ce sens : DE RECY. — Traité du domaine ; BEQUET. — Répertoire, art. Domaine, p. 216, N° 913 in fine ; Contra HUBERT. — De la délimitation du domaine public, p. 122 et 123.

TROISIÈME SECTION

Effets de la délimitation du domaine public naturel

L'effet essentiel de la délimitation est de classer, dans le domaine public maritime ou fluvial et sans indemnité, tous les terrains recouverts par les eaux ou soumis régulièrement à leur action ; l'administration ne saurait être arrêtée par cette circonstance que le lit du fleuve ou de la mer s'est étendu aux dépens des propriétés riveraines. « Il est possible, dit M. Ducrocq (1) en parlant des fleuves, que le domaine public fluvial ait, par suite de la mobilité des eaux, empiété sur d'anciennes propriétés privées ; cette circonstance ne peut ni doit arrêter l'administration, car c'est au fleuve tout entier, c'est-à-dire à tout ce qui forme le lit du fleuve dans son état actuel, que l'art. 538 du code civil attache les caractères de la domanialité publique ; lorsque l'arrêté préfectoral se borne, comme il doit le faire, à cette œuvre de constatation d'un fait naturel, aucune réclamation ne peut être utilement formulée par les propriétaires riverains ». Dès que la délimitation est effectuée et fait apparaître sans contestation possible que les propriétés limitrophes de la mer ou du fleuve sont envahies par les eaux, les riverains se trouvent donc dépossédés, expropriés par la force même des choses ; ils ne conservent plus aucun droit, pas même celui de retirer des terres immergées les fruits ou

(1) Cours de droit administratif, 6^e édit., t. II, N^o 963.

les produits qu'elles sont encore susceptibles de donner (1); cette dernière conséquence est d'autant plus rigoureuse que les immeubles englobés dans le domaine public sont encore, dans une certaine mesure, susceptibles d'occupation et de culture.

Cette dépossession définitive, absolue, réalisée d'abord par la nature et consacrée par l'acte administratif de délimitation, s'opère sans indemnité d'aucune sorte. Cette solution paraît au premier abord draconienne, si l'on songe que l'administration gagne chaque fois ce que les riverains perdent; au fond, rien n'est plus juste; l'on ne saurait faire supporter à l'État les conséquences de phénomènes naturels, se manifestant en dehors de toute volonté, impossibles à prévoir. Malgré l'évidence de cette irresponsabilité, un certain nombre d'auteurs se basent cependant sur la réserve des tiers, inscrite dans le décret du 21 février 1852, et sur l'art. 36 de la loi du 8 avril 1898, pour donner aux riverains, dans certains cas exceptionnels, une action en indemnité contre l'administration;

(1) Douai, 40 janvier 1842: « Attendu qu'il est constant, et d'ailleurs reconnu par les parties, que le terrain sur lequel le comte de Rocquigny prétend faire extraire la tourbe est aujourd'hui envahi par le grand flot de mars, même lors des marées, dites eaux-vives, qui viennent recouvrir ledit terrain quatre-vingt-seize jours de l'année.

» Attendu que l'art. 1^{er}, tit. VII, liv. IV de l'ordonnance de la marine du mois d'août 1681, répute bord et rivage de la mer, tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et jusqu'où le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves; qu'il suit de cette disposition, qui règle encore aujourd'hui la police des terrains maritimes et fixe leurs limites d'avec les propriétés riveraines, que les cinq cents hectares dont il s'agit sont devenus, non par un fait accidentel et isolé, mais par les envahissements permanents des flots, rivage de la mer et dès lors une dépendance du domaine public sur lequel l'intimé ne peut prétendre un droit total ou partiel de propriété; par ces motifs, dit le comte de Rocquigny mal fondé ».

il s'agit ici des propriétaires qui, lésés par l'acte de délimitation, peuvent justifier de droits antérieurs à la consécration de l'indisponibilité du domaine public ou qui ont acquis leurs droits en vertu des lois de l'époque révolutionnaire. Nous avons déjà rencontré cette même question quelques pages plus haut et nous avons combattu énergiquement le système qui donne à la réserve des tiers un sens très étroit pour empêcher l'autorité judiciaire de vérifier les limites assignées par l'administration à la propriété privée; sans revenir sur les nombreuses difficultés que soulève ce point spécial, contentons-nous de faire remarquer combien l'allocation d'une indemnité dans ce cas particulier est contraire aux notions les plus élémentaires du droit. Une distinction entre les riverains, suivant l'origine de leur propriété, ne repose sur aucun argument sérieux; il est vrai que l'État vendeur est tenu à garantie; mais pas plus qu'un simple particulier il n'est responsable des cas de force majeure; si les dommages causés aux propriétés qui bordent la mer ou le fleuve étaient le résultat d'un fait volontaire, préconçu, on comprendrait la possibilité d'une action, mais dans notre hypothèse ces dommages ont pour seule et unique cause les caprices de la nature. « Sans doute, dit M. Christophle (1), l'État, concessionnaire ou vendeur, est encore » tenu à la garantie; mais pour quels faits? le droit commun fournit la réponse; le vendeur n'est tenu que de ses » faits personnels; il n'est pas tenu des conséquences de » la force majeure ou des vices apparents de la chose

(1) Traité des travaux publics, t. II, N° 2345. — De la délimitation des cours d'eau navigables et flottables et de ses conséquences, dans *Revue critique*, 1868, p. 385.

»vendue; or, le voisinage d'un cours d'eau navigable, »s'il présente des avantages a aussi des inconvénients »graves pour les riverains; les changements qu'il occasionne dans la consistance de la propriété riveraine est »un vice connu de tous les acheteurs et dont l'acheteur a »dû se rendre compte au moment du contrat. Qui d'ailleurs produit cette instabilité? est-ce, comme dans le »cas de travaux publics, le fait même de l'administration? »nullement; c'est un fait naturel, irrésistible, rangé de »tout temps dans la catégorie des cas de force majeure ».

On ne saurait donc invoquer à l'appui de la thèse que nous combattons la garantie due par tout vendeur à son acquéreur, et d'ailleurs en supposant que cet argument ait quelque valeur, allouer aux riverains une indemnité dans ces hypothèses spéciales serait méconnaître le véritable caractère de la délimitation, la considérer comme une expropriation pure et simple. La mauvaise rédaction de l'art. 36 de la loi de 1898 et la discussion de ce même article devant la Chambre des députés permettent toutefois, dans une certaine mesure, de soutenir un système qui incontestablement est contraire au bon sens et aux principes généraux de notre droit civil.

D'autres auteurs ont proposé une solution mixte et distinguent entre le cas où l'envahissement des eaux du fleuve ou de la mer est définitif et complet et celui où il a seulement pour effet de recouvrir partiellement ou momentanément les terres riveraines englobées par la délimitation dans le domaine public. Cette solution s'appliquerait non seulement aux droits acquis avant l'ordonnance de Moulins ou en vertu des lois de l'époque révolutionnaire, mais encore à toutes les hypothèses. « Sans »doute, dit M. Fournier dans son traité d'administra-

»tion de la marine (1), si la mer a tellement pris possession de son nouveau territoire que celui-ci ne puisse plus produire aucun de ses fruits naturels, l'Etat n'aura pas à dédommager le précédent occupant, victime du caprice des eaux maritimes, dont personne n'a à répondre, mais si l'emplacement se découvre en certaines saisons, et s'il est alors susceptible d'une exploitation restreinte, il semble juste que le propriétaire soit indemnisé des fruits que son héritage pouvait lui rapporter encore et dont le prive la délimitation officielle». Nous reconnaissons avec M. Fournier que lorsque cette situation se réalise, le riverain se trouve dépouillé à la fois par l'Etat et par le mouvement naturel des eaux; mais en fait un particulier n'est jamais exclusivement exproprié par la mer ou le fleuve; la délimitation n'est et ne peut être qu'approximative, elle est toujours établie d'après une sorte de maximum tantôt fixé par les plus hautes eaux avant tout débordement, tantôt par le plus grand flot de mars ou d'hiver; pour qu'elle soit rigoureusement exacte, pour qu'elle ne soit que la copie fidèle de l'état physique des lieux, il faudrait qu'elle varie et se modifie en suivant les caprices du flot lui-même. Par suite, la fixation des limites contient toujours et nécessairement une part d'arbitraire. Où est alors l'intérêt de la distinction? C'est toujours qu'il faudrait accorder aux riverains une compensation pécuniaire, et d'autre part, si pour l'allocation de cette indemnité il est nécessaire d'examiner dans quelle mesure la dépossession du riverain est l'œuvre de l'Etat et celle de la nature, il n'y a plus de règle possible, l'on tombe dans des difficultés inextricables.

(1) *Loc. cit.*, p. 28.

Il ne faut pas exagérer le principe que nous venons de poser et décider que le riverain dépossédé par une délimitation exacte n'a jamais droit à une indemnité ; il est possible en effet que cette dépossession soit la conséquence de travaux exécutés par l'Etat sur les bords ou dans le lit même des fleuves ou de la mer ; dans cette dernière hypothèse ce n'est pas spontanément que les eaux ont envahi les terres voisines ; c'est à la suite de la construction d'une digue, d'enrochements. Aussi l'administration doit-elle être déclarée responsable des dégâts indirectement causés par elle. Sur ce dernier point, la doctrine (1) et la jurisprudence (2) sont d'accord, mais les difficultés d'ordre pratique (3) sont au contraire considérables, car il est très délicat de savoir dans quelle mesure les travaux exécutés par l'Etat ont exhaussé le niveau normal des eaux et porté préjudice aux riverains. Dans ce cas spécial, l'allocation d'une indemnité est donc toute naturelle ; mais par qui sera-t-elle fixée ? tout dépend du point de savoir si nous sommes en présence d'un dommage permanent ou d'une occupation définitive. Les dommages permanents causés par l'exécution d'un travail public sont de la compétence du Conseil de Préfecture ; mais il appartient à l'autorité judiciaire de statuer sur les cas d'occupation définitive ; en ce qui nous concerne, nous croyons que toute hésitation est impossible ; il y a perte d'un côté, acquisition correspondante de l'autre ;

(1) Picard. Traité des eaux, t. III, p. 80. Berthélemy. Traité de droit administratif. Ducrocq, 7^e édition, N^o 1598, t. IV, p. 350. Cuvinot, Manoury, rapp. précités.

(2) Trib. conflits, 11 janv. 1873. Paris, Labrosse, et 1^{er} mars 1873, Guillié.

(3) L'expropriation préalable des terrains dont on a à craindre l'immersion supprimera, dans la plupart des cas, toutes ces difficultés.

les conditions nécessaires pour qu'il y ait expropriation indirecte se trouvent donc réalisées (1).

Les autres effets de la délimitation résultent de ce qu'elle constitue un acte de puissance publique; par suite de ce caractère, l'administration seule est en droit de délimiter quand elle le veut et comme elle l'entend; les particuliers ne peuvent exiger la fixation de limites, et un refus opposé à une demande présentée à cet effet est sans recours; le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 27 juillet 1877, est très affirmatif sur ce point: «c'est, dit-il, à l'administration chargée de veiller à la conservation du domaine public qu'il appartient d'apprécier s'il y a lieu de procéder à la délimitation de ce domaine; l'acte par lequel elle se borne à refuser à un riverain de faire usage de son droit n'est qu'un acte de pure administration non susceptible d'être déféré au Conseil d'Etat par la voie contentieuse». Dans certaines hypothèses, la délimitation est cependant en quelque sorte obligatoire parce qu'elle tient en suspens la solution d'un débat porté devant les tribunaux civils; nous allons consacrer quelques instants à l'étude de ces questions dites préjudicielles.

En présence d'empiètements ou de dommages commis par les particuliers sur le domaine public, l'autorité administrative peut agir de deux manières différentes; si l'acte incriminé tombe sous le coup des contraventions de grande voirie (2), le délinquant est traduit devant le

(1) L'indemnité doit-elle être fixée par le tribunal civil lui-même ou par le jury d'expropriation? La question est très controversée. En faveur du tribunal civil: Aucoc. conf. t. II. N° 866; Cass. 23 juill. 1889, Dz. 89-1-398. Conflits 13 mai 1876. Ancel, 12 août 1883. En faveur du jury d'expropriation: Delalleau. Expr. t. II, p. 912. Cotelle, dr. adm. t. I, p. 512.

(2) Le tribunal de simple police, saisi des contraventions de petite voirie, doit renvoyer à l'autorité administrative les questions de délimitation;

Conseil de Préfecture; dans le cas contraire, l'administration actionne l'usurpateur en revendication devant les tribunaux civils. Le Conseil de Préfecture en cette matière a des pouvoirs très étendus; compétent pour l'application de la peine, il doit également examiner si c'est bien sur le domaine public que le fait dommageable a été accompli. Si la délimitation est nécessaire, il procède par lui-même à la reconnaissance des limites contestées (1), sans que cette reconnaissance soit assujettie aux formes solennelles exigées par la loi. La jurisprudence du Conseil d'Etat est formelle sur ce point; elle décide même que le tribunal administratif n'est nullement lié par les délimitations antérieures (2) ou même en cours d'exécution (3). Cette solution se justifie aisément par ce principe que le juge du fond est aussi juge de l'exception lorsque l'exception est également de sa compétence.

Les tribunaux civils saisis d'une action en revendication, que l'État soit demandeur ou défendeur, ne sauraient, au contraire, statuer sur les limites du domaine public, le législateur ayant attribué à l'autorité administrative le droit exclusif de délimitation. Si donc la détermination de ces limites est indispensable à la solution du procès, la juridiction civile est dans l'obligation de surseoir en attendant que cette question préjudicielle ait été tranchée; mais dès que les magistrats sont en état d'examiner les prétentions des parties en cause sans qu'il soit nécessaire de fixer préalablement les limites du domaine public, il

il ne peut procéder par lui-même à la fixation des limites comme le Conseil de Préfecture.

(1) Cont. 27 juillet 1877. Cont. 27 mars 1874. Leb. p. 308.

(2) Cont. 7 août 1886.

(3) Cont. 19 janvier 1877. Leb. p. 82.

n'y a aucune atteinte portée au principe de la séparation des autorités et la compétence judiciaire subsiste pleine et entière. Il existe, en effet, certaines hypothèses où la délimitation préalable n'est d'aucune utilité à la solution du débat; ces hypothèses sont au nombre de trois. Tout d'abord, il importe peu que le terrain contesté fasse ou non partie du domaine public, si le particulier en conflit avec l'État se base, pour l'exercice de ses droits, sur des ventes nationales ou des titres antérieurs à 1566 (1); nous savons, en effet, que ces droits sont parfaitement conciliables avec les caractères constitutifs de la domanialité publique; la délimitation dans ce cas resterait sans objet, et une question préjudicielle ne peut s'élever, à moins qu'elle n'ait pour cause la nécessité d'interpréter le titre lui-même. Pour que l'action en revendication puisse donner naissance à une question préjudicielle, il faut aussi que le moyen tiré de la domanialité publique mette en question les limites du domaine public elles-mêmes; mais si c'était la domanialité publique qui était en jeu, s'il s'agissait de savoir si tel ou tel étang, tel ou tel cours d'eau est ou non du domaine public, il n'y aurait pas lieu à renvoi devant les tribunaux administratifs, l'autorité judiciaire serait compétente. Enfin, il est encore nécessaire que la conservation du domaine public soit en jeu (2), car l'Etat n'a été investi du droit exclusif de délimiter que pour le maintien de ce domaine. Les tribunaux civils peuvent donc s'abstenir d'attendre la délimitation préalable quand les terrains en litige ont été déclarés inutiles au domaine maritime ou fluvial par un acte régu-

(1) Trib. du Havre, 17 janv. 1884.

(2) Cass. 14 mai 1866 Dz 66. 1, 394.

lier de l'autorité administrative (1), quand le débat soulevé est purement fiscal (2), ou bien encore lorsqu'il porte sur une parcelle sortie du domaine public et que les limites à déterminer sont anciennes.

La reconnaissance des limites du domaine public n'est donc préjudicielle qu'autant qu'elle est indispensable à un débat sur la propriété; mais toutes les fois que cette condition se trouve réalisée, les tribunaux civils doivent surseoir et renvoyer à l'autorité administrative l'examen d'une question qui n'est plus de leur compétence. Peu importe, d'ailleurs, qu'il s'agisse du domaine public naturel ou artificiel (3), d'un droit de propriété ou possession (4), d'une délimitation latérale ou transversale (5). Les particuliers en conflit avec l'État ne pourraient d'ailleurs, en restreignant leurs prétentions à l'allocation d'une simple indemnité de dépossession, empêcher le renvoi de la question préjudicielle devant le tribunal administratif; ce serait un moyen trop facile de tourner les principes posés par le tribunal des conflits. Les tribunaux civils, de leur côté, ne sauraient, sous peine de violer le principe de la séparation, statuer sur les limites avant la délimitation, et même rendre une décision par laquelle cette dernière se trouverait supposée (6), à plus forte raison les limites fixées au civil dans un procès entre particuliers ne peuvent obliger l'État et supprimer la nécessité de surseoir en attendant la décision administrative.

(1) Cass. 11 avril 1860.

(2) Rennes, 18 février 1886. Cass. 11 févr. 1887.

(3) Trib. des conflits. 23 avril 1851. Leb. p. 288, 6 décembre 1884.

(4) Trib. des confl., 27 mai 1876

(5) Trib. des confl., 27 mai 1876; 6 décembre 1884.

(6) Confl., 3 juin 1850. Leb. p. 544; 27 mai 1876.

Lorsque la délimitation ainsi nécessaire à la solution du procès a été opérée, les parties reviennent devant la juridiction civile. Suivant que l'administration a compris ou non dans le domaine public le terrain objet du litige, les prétentions des agents de l'Etat se trouvent ou non confirmées; mais les tribunaux judiciaires conservent, ainsi que nous le savons déjà, le droit d'accorder une indemnité aux particuliers qui se prétendent lésés par la fixation des limites; seul le maintien en possession du propriétaire est impossible. Il est cependant une hypothèse où la reconnaissance des droits du riverain par les tribunaux civils ne peut donner lieu à aucune compensation pécuniaire; c'est lorsque cette reconnaissance porte sur la possession au lieu de porter sur la propriété. Dans ce dernier cas, l'autorité judiciaire ne peut se borner qu'à une déclaration pure et simple, attestant le bien fondé de la demande dirigée par le particulier contre l'Etat; d'un côté, en effet, le maintien en possession est impossible, car il constituerait une violation du principe de la séparation et, d'autre part, l'allocation d'une indemnité ne se comprendrait pas, car le titre invoqué est insuffisant pour donner droit au prix de l'immeuble. Aucune sanction pratique n'est donc ici possible; la qualité de possesseur aura toutefois l'avantage de dispenser le demandeur de produire un titre de propriété pour prétendre à l'indemnité si la juridiction civile est amenée à considérer comme fausses les limites tracées par l'administration. Telles sont les conséquences résultant de ce que la délimitation constitue un acte de puissance publique.

Nous avons ainsi terminé l'étude des caractères généraux de la délimitation du domaine public naturel; il importe toutefois, avant d'abandonner définitivement cette première partie de notre sujet, d'observer que la délimi-

tation seule serait insuffisante pour la protection du domaine public, si l'administration n'avait entre les mains d'énergiques moyens de répression. Il ne suffit pas, en effet, d'écarter les prétentions des simples particuliers, il faut encore réprimer sévèrement les voies de fait ; certaines de ces voies de fait constituent, nous le savons, les contraventions de grande voirie et sont de la compétence du Conseil de Préfecture ; les autres sont punies des peines de simple police ; enfin les tribunaux correctionnels ou criminels peuvent également être saisis, lorsque les conditions nécessaires pour qu'il y ait crime ou délit se trouvent réunies.

DEUXIÈME PARTIE

Règles spéciales applicables à la délimitation du domaine public naturel

Le domaine public naturel se divise en domaine public fluvial et domaine public maritime ; le premier comprend les fleuves et rivières navigables ou flottables, le second, les rivages de la mer ; les règles qui régissent chacun de ces éléments du domaine étant différentes, cette autre partie de notre sujet sera elle-même divisée en trois sections. Dans la première, nous examinerons les principes applicables à la délimitation des fleuves et rivières navigables ; dans la deuxième, les principes spéciaux à la délimitation des rivages de la Méditerranée ou de l'Océan ; enfin, dans une dernière partie, nous nous occuperons de la délimitation transversale qui a pour objet de déterminer à l'embouchure des fleuves et rivières, l'endroit précis où se termine le domaine public fluvial et où commence la mer.

PREMIÈRE SECTION

De la délimitation des fleuves et rivières navigables et flottables

Un cours d'eau est dit navigable lorsque le volume de ses eaux, leur profondeur, ainsi que leur régularité

le rendent susceptible d'une navigation continue ; il est dit flottable lorsqu'il peut être utilisé pour le transport des bois par trains ou par radeaux. Aux termes de l'art. 538 C. civil et de l'art. 2 de la loi des 22 novembre, 1^{er} décembre 1790, les cours d'eau navigables et flottables constituent une dépendance du domaine public national. La loi exigeait autrefois (1) que cette flottabilité ou navigabilité fussent inhérentes aux fleuves et rivières, et qu'elles n'aient pas été augmentées ou créées de toutes pièces par la main de l'homme. Cette condition n'est plus aujourd'hui requise ; l'art. 538 du code civil ne fait aucune distinction ; et par suite le caractère de domania-lité publique s'étend à tous les cours d'eau susceptibles de navigation ou de flottage sans distinguer si ce sont là des qualités naturelles ou résultant de l'exécution de travaux. C'est au pouvoir exécutif qu'il appartient de déterminer par décret quels sont les fleuves et rivières navigables et flottables (2) ; ce droit lui a été implicitement donné par la loi du 15 avril 1829 (art. 13), qui autorise le gouvernement à rechercher dans quels cours d'eau la pêche peut être exercée au profit de l'État. Une ordonnance du 10 juillet 1835, rendue en exécution de cette loi et souvent modifiée depuis, a procédé à cette classification. En ce qui concerne les cours d'eau non compris dans l'ordonnance du 10 juillet ou dans les actes postérieurs, la question de navigabilité doit être décidée en fait et dans chaque cas par la constatation de l'aptitude

(1) L'ordonnance de 1669 (titre XXVII, art. 4) déclarait navigables « les fleuves et rivières portant bateaux de leur fond sans artifices et ouvrages de mains ».

(2) Les rivières ou ruisseaux flottables à bûches perdues ne font pas partie du domaine public. (Avis du Conseil d'État du 24 février 1822. Cass. 23 août 1823).

du cours d'eau à la navigation (1); c'est l'autorité administrative qui est chargée de procéder à cette constatation, et si dans un procès de compétence judiciaire une difficulté vient à surgir sur le point de savoir si un cours d'eau est navigable ou flottable, il y a question préjudicielle; les tribunaux civils doivent surseoir et attendre la décision administrative. L'art. 34 de la loi du 8 avril 1898 est venu donner une grande extension au domaine public fluvial. « Les fleuves et les rivières navigables ou »flottables, avec bateaux, trains ou radeaux, nous dit cet »article, font partie du domaine public, depuis le point »où ils commencent à être navigables ou flottables, jus- »qu'à leur embouchure; font également partie du do- »maine public : 1° les bras même non navigables ou flot- »tables lorsqu'ils prennent naissance au-dessous du point »où les fleuves commencent à être navigables ou flotta- »bles; 2° les noues et boires qui tirent leurs eaux des »mêmes fleuves et rivières ».

Désormais (2), la constatation de la navigabilité n'est donc plus nécessaire pour chaque partie d'un fleuve; une fois reconnue sur un point déterminé, cette navigabilité s'étend jusqu'à l'embouchure du cours d'eau, alors même que dans sa partie postérieure ce dernier serait impropre

(1) Mais ce n'est pas la déclaration de navigabilité qui rend le cours d'eau navigable; elle ne fait que constater un fait préexistant, l'aptitude à servir à la navigation; par suite l'énumération des cours d'eau navigables ou flottables contenue dans les différents textes n'est en rien limitative, et le caractère de rivière navigable ou flottable peut très bien exister sans qu'il y ait eu déclaration de navigabilité.

(2) Antérieurement à la loi de 1898, la jurisprudence restreignait la domanialité publique aux seules parties du fleuve réellement utilisables pour la navigation. (Arr. Parl., Paris, 6 décembre 1631; ordonn., avril 1683, 10 août et 9 novembre 1694. Cass., 23 août 1819; Cons. État, 11 janvier 1831. Lebon, p. 33. — Picard, t. III, p. 35; Plocque, t. I, p. 15).

à toute navigation. Les bras morts, noues et boires situés dans les mêmes conditions font aussi partie du domaine public, quelle que soit leur profondeur et leur utilité.

Les règles que nous venons d'exposer ne sont pas applicables à l'Algérie ; bien qu'il n'existe pas dans cette colonie de fleuves ou rivières navigables, l'art. 2, § 1 de la loi du 10 juin 1852 déclare partie intégrante du domaine public, non seulement les canaux de navigation exécutés par l'État, mais encore ceux d'irrigation et de dessèchement, leurs dépendances, les aqueducs, les puits à l'usage du public, les lacs salés (même sans communication avec la mer), « les cours d'eau de toutes sortes et les sources ». Cette législation spéciale s'explique par la crainte que les cours d'eau, si nécessaires, dans un pays soumis à la sécheresse, aux besoins de la population et à ceux de l'agriculture, ne deviennent le monopole exclusif d'un petit nombre de propriétaires. C'est aux éléments du domaine public fluvial ainsi déterminés que s'appliquent les règles de la délimitation que nous nous proposons d'établir.

La délimitation procède, comme le dit M. Aucoc, du devoir qu'a l'Etat de conserver le domaine public ; mais à côté de ce but général qu'on ne doit jamais perdre de vue, la délimitation latérale du domaine public fluvial est plus spécialement nécessaire aux besoins de la navigation et au libre écoulement des eaux ; elle présente en outre un intérêt économique : l'Etat, avant de procéder à l'exécution de travaux sur les bords d'un cours d'eau, doit s'assurer si ces travaux n'empièteront pas sur la propriété des riverains ; non pas qu'il appartienne aux particuliers, sur le sol desquels il a été bâti sans autorisation, de faire ordonner par l'autorité judiciaire la des-

truction des ouvrages commencés, mais il est indispensable que l'administration se mette à l'abri de procès d'autant plus dangereux qu'il sera souvent très difficile de déterminer l'ancien état des lieux et, par suite, de calculer les indemnités respectivement dues à chacun des propriétaires intéressés. Enfin, dans certaines hypothèses, la délimitation latérale est indispensable parce qu'elle tient en suspens la solution d'une autre question. C'est ainsi que la recherche des limites actuelles du lit d'une rivière est toujours préjudicielle à un débat sur la propriété d'alluvions qui viennent de se former et dont l'état de maturité est en litige ; l'alluvion est-elle parfaitement constituée ? A-t-elle cessé d'être partie intégrante du lit du fleuve pour émerger au-dessus des plus hautes eaux ? C'est un point qu'il appartient à l'administration de résoudre avant toute décision des tribunaux judiciaires.

A quel moment un cours d'eau est-il dans son état normal, à quel moment commence-t-il à déborder ? Tout dépend de la définition que l'on donne du lit de ce cours d'eau. Les procédés de délimitation et par suite les limites du domaine public lui-même varieront suivant le critérium que l'on aura choisi. C'est aux jurisconsultes Romains que revient l'honneur d'avoir, pour la première fois, donné une définition du lit d'un fleuve. « *Ripa ea putatur esse quæ plenissimum flumen continet* », nous dit Paul (1). Ulpien exprime la même idée, bien qu'en des termes un peu moins précis (2). « *Ripa ita recte definitur id quod flumen continet, naturalem rigorem*

(1) Fragment 3, § 1^{er}. Digeste, XLIII, 42.

(2) Digeste. De Fluminibus, L. I., § 4 et 5.

cursus sui tenens ». D'après le droit Romain, le lit d'un fleuve se trouve donc déterminé par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder. Certains auteurs (1) ont cru voir cependant dans les deux textes que nous venons de citer, le germe d'une controverse qui s'est élevée depuis ; selon Ulpien ce seraient les eaux moyennes qui devraient servir de base à la délimitation de la berge, d'après Paul ce seraient les plus hautes eaux avant tout débordement ; quoi qu'il en soit, nos vieux auteurs n'ont jamais vu aucune contradiction dans les termes dont Paul et Ulpien ont fait usage, et Lefevre-de-la-Planche (2), avocat du roi au domaine, décide « qu'on doit sans nul doute regarder comme partie du lit les terrains que les eaux couvrent sans débordement extraordinaire ».

De nos jours, d'autres critères ont été proposés ; le lit des fleuves, a-t-on dit quelquefois, se limite au niveau des plus basses eaux (3) ; un pareil système est inadmissible ; il laisse les riverains propriétaires de toute la partie de la berge située au-dessus de l'étiage (4) et leur permet ainsi par la construction d'ouvrages de transformer le régime du cours d'eau aux dépens des autres particuliers et de la navigation. D'ailleurs les plus basses eaux constituent l'exception et non la règle ; les périodes de sécheresse sont anormales et ce n'est pas ce moment qu'il faut choisir pour établir la surface occupée par le

(1) Ayral. droit d'Alluvion. Toulouse. 1880, p. 15, N° 22 in fine et p. 149, N° 236.

(2) Traité des domaines, livre I, ch. III.

(3) A. Chauveau. Revue du Notariat et de l'Enreg. 1863, t. IV, p. 337. Trib. de Lyon. 1^{er} février 1840, Combalat S. 43-2-315.

(4) On entend par étiage l'état d'un cours d'eau dans les mois de sécheresse.

lit d'un fleuve. On a soutenu encore que les limites d'un cours d'eau devaient être fixées au niveau des eaux moyennes (1); cette opinion est préférable à la précédente, parce qu'en effet les eaux moyennes donnent une idée assez juste de l'état habituel et permanent du fleuve; toutefois la ligne de démarcation ainsi établie aurait le grave inconvénient de varier chaque année dans une large mesure suivant l'abondance des pluies et la durée de la sécheresse. La doctrine du *plenissimum flumen* enseignée par les jurisconsultes Romains était donc la seule raisonnable; la jurisprudence s'aperçut des avantages qu'elle présentait et de bonne heure l'adopta (2). C'est cette jurisprudence que la loi du 8 avril 1898 a voulu consacrer. « Des arrêtés préfectoraux rendus après enquête, sous l'approbation du ministre des travaux publics, fixe-

(1) A. Chauveau. *Revue du Notariat et de l'Enregistrement*, 1863, t. IV, p. 338. Rouen, 16 décembre 1842. Vauchel. S. 43-2-409. Adde: Liège, 20 mars 1847, dans *Giron dr. adm. de la Belgique*, t. 1, p. 572. Labye. *Rev. adm. belge* 1847, I. 736. Trib. Saint-Nazaire, 13 avril 1877, Dz 81-2-191. Contra... décision du directeur des Ponts et Chaussées, 4 fév. 1821. Avis du cons. gén. des Ponts et Chaussées, 3 déc. 1860.

(2) Proudhon. *Domaine public*, t. III, N° 743. Daviel. *Cours d'eau*, t. I, N° 48. Demolombe, *distinction des biens*, t. II, N°s 52-54. Plocque *op. cit.*, N° 42. Gaudry, *domaine public*, t. I, N° 92. Christophle, *Rev. critique* 1868, p. 387. Aubry et Rau, t. II, § 203. note 14. Cotelle, *dr. adm.*, t. IV, N° 854. Ducrocq, 7^e édit., t. IV, N° 1592. Picard. *Traité des eaux*, t. III p. 53. Laferrière. *Juridicl. adm.*, t. I, p. 494. Hauriou, *dr. adm.*, p. 655-6. de Recy, *domaine public*, N°s 821, 829. Simonet, *dr. ad.*, N° 1584.

Paris. 2 juill. 1831. S. 32-2, 142. — Caen, 26 fév. 1840. S. 40, 2. 197. — Lyon 25 fév. 1843. Combalot, S. 43-2. 315. — Cass. 9 juill. 1846. Vauchel. Dz 46. 1, 270. — Lyon, 11 janv. 1849. S. 49, 2. 369. — Orléans. 28 fév. 1850. Poulain. S. 50, 2, 273. — Toulouse. 22 juin 1860, de Beaufort S. 60, 2. 471. — Dijon, 5 mai, 1865, Cordelier, S. 65. 2. 195. — Paris. 7 avril 1868. Labry, S. 68. 2. 309. — Pau, 1^{er} mars 1876. S. 78. 2. 317. — Rennes, 16 décembre 1879, Dz 81, 2. 191. — Conseil d'Etat. 17 août 1866. — Murillon. 9 janv. 1868, Archambault. — 21 juill. 1870, Bertrand Lemaire. — 19 novemb. 1886, Mercier. — 24 janv. 1890, Drouet — 6 juin 1890, Dolnet. — 12 juin 1891. Lebrun. — 8 août 1895, Tostain.

ront les limites des fleuves et rivières navigables et flottables, ces limites étant déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder» (art. 36).

Bien que la portée de l'art. 36 que nous venons de citer soit suffisamment claire par elle-même, il importe avant d'aller plus loin d'en préciser la signification et d'en indiquer la portée; les limites d'un fleuve nous est-il dit «sont déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder». La conséquence c'est que le lit comprend non seulement le sol recouvert par les basses ou les moyennes eaux, mais aussi tout le terrain qu'occupe le fleuve à l'époque des pluies et de la fonte des neiges. Encore ne faut-il pas exagérer cette idée sous peine de la fausser et d'augmenter le domaine public aux dépens des propriétés voisines; les grandes crues et les fortes inondations qui en résultent doivent en effet être laissées de côté; on ne peut en tenir compte parce qu'elles constituent des cas exceptionnels et qu'elles étendent le cours d'eau au delà des limites qui lui ont été tracées par la nature. Si le fleuve doit couler à pleins bords il ne faut donc pas qu'il déborde, puisque les inondations dues à des causes accidentelles et imprévues ne sont régulières ni quant à leur retour, ni quant à la zone qu'elles recouvrent; en d'autres termes, les limites d'un fleuve doivent être suffisamment étendues pour servir à son cours dans ses divers états, sauf le cas de débordement. La doctrine du *plenissimum flumen* est donc essentiellement sage; elle est encore dans son principe excessivement simple; aussi a-t-on pu dire d'elle qu'elle constituait une vérité axiome. «On dit tour à tour des eaux d'un fleuve qu'elles sont basses, qu'elles coulent à pleins bords ou qu'elles débordent; n'est-il pas clair que si elles coulent à pleins bords elles remplissent leur lit,

tout leur lit; qu'au contraire elles le dépassent si elles sont débordées! C'est là une vérité axiome» (1).

En ce qui concerne les rivières soumises à l'influence de la marée, le système du plenissimum flumen présente de sérieuses difficultés et donne naissance à quelques controverses. Faut-il tenir compte pour l'établissement des limites d'un cours d'eau du refoulement occasionné par les eaux de la mer, ou bien considérer comme propriété privée la partie des rives régulièrement couverte et découverte par le flux et le reflux? Les jurisconsultes Romains sur ce point encore ont été les premiers à nous donner une solution. Ulpien se refuse à tenir compte de l'influence des marées et laisse aux riverains la propriété du sol qu'envahissent les eaux de la mer: «si quando vel imbris, vel mari, vel qua alia ratione ad tempus flumen excrevit, ripas non mutat» (2). Cette thèse a été reprise de nos jours par quelques auteurs (3); ils s'appuient pour la soutenir sur cette idée qu'un cours d'eau ne peut être considéré à la fois comme eau douce et comme eau salée, et ils décident que tout exhaussement du niveau d'un fleuve produit par la marée doit être assimilé à un débordement. On peut invoquer en ce sens l'opinion d'Henrion de Pansey (4). «Le débordement des flots causé par

(1) Merville. Revue pratique, De la délimitation des cours d'eau navigables, XII. 1861, p. 228.

(2) L. I. § 5, D. de Fluminibus. XL. III, 12.

(3) En ce sens: Proudhon. dom. publ. t. III, N° 717. Daviel. Cours d'eau. 1. N° 48, alin. 2. Dalloz. rep. v° Dom. publ. N. 30 et s.

(4) Henrion de Pansey dit encore: «La marée qui deux fois en vingt-quatre heures couvre les rives des fleuves navigables, n'opère aucun changement dans la propriété: ces terres sont également susceptibles de culture; elles peuvent être fertilisées par la main de l'homme; la marée imprime une servitude passagère sur le fond qui la reçoit, sans priver le cultivateur du fruit de son travail». (Dissert. féod. V. Eaux. § 7, 1, t. 1, p. 654).

l'abondance des pluies et par les marées n'étend pas leurs rivages et ne peut par conséquent nuire aux intérêts privés». Deux arrêts, l'un du 22 juillet 1841 (1), l'autre du 27 mai 1863 (2), paraissent avoir adopté cette théorie; en réalité ils sont peu décisifs parce que la question qu'ils tranchent est assez éloignée de celle qui nous occupe; l'un et l'autre se contentent d'examiner si les atterrissements fluviaux atteints par les marées doivent ou non être considérés comme des lais et relais de mer; le point de savoir si les terrains en litige et recouverts par les plus hautes eaux font ou non partie du lit de la rivière est entièrement laissé de côté. De nos jours la jurisprudence est fixée et c'est le système contraire à celui que nous venons d'exposer qui a définitivement triomphé (3). Il est difficile en effet d'assimiler le mouvement périodique provoqué par les marées à une inondation passagère. Du moment que la perturbation causée est susceptible de se reproduire à intervalles réguliers, il serait contraire à la doctrine du plenissimum flumen de ne pas en tenir compte. Les crues ordinaires d'hiver qui chaque année viennent élever le niveau des eaux du fleuve presque à époque fixe, doivent servir à l'établissement du domaine public; les marées présentent le même caractère; elles aussi sont dues à des causes normales et prévues; de ce

(1) Sirey. 1841. 1. 620 (Cassation).

(2) Lebon. 1863. 470. (Conseil d'Etat). Cet arrêt déclare propriété privée des terrains situés sur les bords de la Canche et périodiquement couverts par les eaux à l'époque des plus grandes marées. Voir aussi. Cass. 28 juillet 1869. Dz 69. 1. 489.

(3) Cass. req. 8 déc. 1863. Petit. S. 64, 1. 29 Dz. 64, 1, 114. — Cass. 28 juill. 1869, S. 71, 1. 141, Dz. 69-1, 489. — Rouen. 16 déc. 1879, Letourneux, Dz 81, 2, 191. Cass. civ. 5 nov. 1890, Dz 91, 1. 149. — Cass. req. 21 fév. 1894; — dans Rev. Enreg. N. 693. — Cons.-Etat. 7 mars 1873, Roux-Gautier mat. adm. t. 1, p. 147. — Partiot; Etude sur le mouvement des marées dans les fleuves.

fait, elles ne sauraient être considérées comme constituant un débordement. Le système de la jurisprudence est d'ailleurs le seul qui soit vraiment pratique ; il est bien difficile de faire dans le niveau total d'une rivière, la part des eaux douces et celle des eaux salées ; au surplus en abandonnant aux riverains la partie des rives couverte et découverte alternativement par le flux et le reflux, l'on aboutit aux mêmes conséquences que si les limites du lit étaient fixées par les plus basses eaux ; les particuliers pourront construire et modifier les terrains régulièrement submergés, entraver le cours de la navigation et porter préjudice aux propriétaires voisins.

Les marées diffèrent entre elles par leur périodicité et leur étendue ; on les divise généralement en marées de vives eaux d'équinoxe et en marées ordinaires ou de syzygie. Ces dernières, tout en étant plus fréquentes, ont une action généralement moins violente ; les premières, au contraire, se reproduisent à des intervalles plus éloignés (deux fois par an), mais leur force est quelquefois plus considérable. Cette distinction a donné lieu à une controverse qui dure encore à l'heure actuelle. D'après quelles marées doit-on calculer les limites du domaine public ? Faut-il comprendre exclusivement dans le calcul de ces limites les marées de syzygie ou marées ordinaires, en faisant abstraction de celles de vives eaux d'équinoxe, ou bien est-il nécessaire d'envisager toutes les marées sans distinction ? La raison de douter vient de ce que les marées de vives eaux d'équinoxe se reproduisant moins fréquemment, il est possible dans une certaine mesure de les assimiler à une crue extraordinaire. C'est d'ailleurs ce qu'a fait la jurisprudence (1). D'après nous, elle com-

(1) Cass. req. 8 déc. 1863 (précité). « Attendu, en droit, que le lit des ri-

met incontestablement une erreur ; puisqu'il est admis aujourd'hui que les marées doivent servir à l'établissement des limites d'un cours d'eau, toute distinction est inutile et contraire au principe accepté. Il est vrai que les marées de vives eaux d'équinoxe sont moins fréquentes ; mais peu importe leur périodicité plus ou moins grande ; du moment que cette périodicité existe, elles ne sauraient être considérées comme constituant un phénomène anormal, impossible à prévoir. La jurisprudence ne peut d'ailleurs, pour maintenir sa solution, se baser sur cette idée que les marées de vives eaux d'équinoxe recouvrent une étendue trop considérable ; les marées ordinaires, et c'est là un fait nettement établi, atteignent en effet une hauteur équivalente, parfois même supérieure ; à moins d'écarter aussi ces marées en les prétendant exceptionnelles, on arrive donc en fait à un résultat qui ne diffère pas sensiblement de celui qu'on eût obtenu en tenant exclusivement compte du grand flot de mars. La difficulté est en conséquence d'ordre purement théorique ; mais malgré tout et pour l'honneur des principes, il serait à souhaiter que la jurisprudence modifiât sa formule.

La loi de 1898, muette sur la délimitation des fleuves soumis à l'influence de la marée, l'est aussi sur les procédés techniques qui doivent servir à l'application de la règle du plenissimum flumen. Cette expression par elle-même est en effet assez vague et si le domaine public

vières comprend tout le terrain qu'atteignent et couvrent, dans leur cours et sans débordement, les eaux parvenues à leur plus haut point d'élévation, quelle que soit la cause de cette élévation et alors même qu'elle serait le résultat du reflux *périodiquement occasionné par les marées ordinaires*».

doit s'étendre jusqu'au point où s'élèvent les eaux avant tout débordement, encore faut-il déterminer comment on précisera cette limite de la rive. Les cours d'eau ont toujours une certaine pente, leurs bords sont très irréguliers et de hauteur souvent inégale; de plus, le régime des eaux n'est pas le même sur tous les points; la conséquence c'est qu'un débordement ne peut se produire partout à la fois; il faudrait supposer, pour qu'il en fût autrement, des rives de même altitude sur tout le parcours, la même inclinaison, un lit toujours de la même profondeur et sans coudes brusques; encore les affluents viendraient-ils, en mêlant leurs eaux à celles que roule déjà le fleuve, en élever à certains endroits le niveau général; c'est de cette irrégularité dans le régime des eaux et dans la configuration des rives que naît la difficulté.

On a soutenu quelquefois que la cessation de toute navigation était un signe caractéristique du débordement du fleuve et que le point atteint par les eaux à ce moment sur chaque partie de la berge constituait la limite du domaine public. Cette doctrine n'a aucune valeur; elle est contraire aux faits; dans la plupart des rivières et principalement dans la Seine, la navigation à vapeur ou à voile n'est jamais plus active qu'en cas d'inondation et ne cesse que lorsque les bateaux ne peuvent plus passer sous les ponts. On ne peut davantage tirer aucun renseignement de la nature des terrains qui bordent le cours d'eau. « Les terrains qui sont soumis à l'habitude du retour des eaux, dit cependant Proud'hon, se reconnaissent facilement à leur état de stérilité » (1). M. Ayrat

(1) Dom. public, t. IV, N° 1280, p. 99. — Voir aussi Demolombe. Dist. des biens, t. I, N° 81.

est du même avis : « Si les herbages et les arbres poussent régulièrement sur un terrain, c'est qu'il a échappé à la domination du fleuve » (1). Rien n'est plus faux que cette théorie ; les eaux d'un fleuve ne baignent pas d'une manière permanente toutes les parties de son lit ; c'est seulement à intervalles assez éloignés, pendant les crues d'hiver, ou au moment des hautes marées de syzygie, qu'elles coulent à pleins bords ; il n'y a en conséquence rien d'extraordinaire à ce que certaines parties du lit, bien que régulièrement submergées, soient susceptibles de culture. Les matières déposées par le courant du fleuve et qui peu à peu finissent par émerger sont, d'ailleurs, d'une fertilité remarquable ; toute végétation y croît avec une rapidité surprenante et devient en peu de temps suffisamment forte pour résister aux inondations. Enfin, certaines terres faisant partie du domaine public, parce qu'elles sont encore soumises à l'action des plus hautes eaux non débordées, sont l'objet de contrats entre l'Etat et les riverains, et il est bien évident que ces derniers y trouvent leur avantage. Il faut donc laisser de côté cette idée exprimée par de bons auteurs, que la détermination du lit d'un cours d'eau dépend de l'examen des terrains qui le bordent.

Le système de la crête des berges, bien que supérieur aux précédents, doit aussi être écarté ; une dépêche du ministre des travaux publics, en date du 10 mars 1854, nous fait connaître en quoi il consiste. « Le niveau d'un

(1) Droit d'alluvion, p. 154, N° 242. Lyon, 25 février 1843 : « Les parties du fleuve soumises à l'habitude du retour des eaux sont en général frappées d'une stérilité absolue, caractère essentiel de leur sujétion ; leurs limites se manifestent, au contraire, presque toujours par un revêtement de végétation auquel on reconnaît que là finit la domination habituelle et normale du fleuve ».

»fleuve est la surface entière comprise entre les deux
»lignes accidentées qui sur chaque rive forment l'inter-
»section de la surface plus ou moins inclinée de la berge
»avec le niveau général de la plaine. Ces deux lignes
»constituent non seulement pour chaque rive, mais encore
»pour chaque point en particulier de chacune des deux
»rives, la limite extrême à laquelle commence le déborda-
»ment du fleuve, limite qui suivant la configuration des
»rives peut correspondre à des hauteurs d'eau très diffé-
»rentes ». En d'autres termes, le sommet des berges sur
chaque point de la rive est considéré comme constituant
la limite du domaine public, alors même que les eaux
n'atteindraient jamais cette hauteur. On voit immédiate-
ment les inconvénients qui peuvent résulter de l'applica-
tion d'un pareil procédé. Si la crête de la berge est très
élevée et toujours à l'abri des plus grandes crues, pour-
quoi étendre le lit du fleuve d'une façon aussi manifeste-
ment contraire à la réalité? Le résultat obtenu est encore
plus extraordinaire quand les deux berges entre lesquel-
les le fleuve coule sont, l'une très élevée, l'autre très
basse; sur les points correspondants des deux rives il y a
d'un côté inondation, tandis que de l'autre le fleuve est
considéré comme étant toujours dans son état normal. Si
l'on envisage une seule berge au moment d'une crue
suffisamment forte, l'on aboutit à la même contradiction;
tandis qu'en amont ou en aval il y a débordement incont-
estable, sur un point déterminé plus élevé il faut admet-
tre que le débordement n'existe plus. Le système de la
crête des berges se heurte, en outre, à de grandes diffi-
cultés pratiques; s'il est possible de prendre comme
limite du domaine public, lorsque la rive est composée de
terrains de résistance différente et inégalement découpés,
l'arête de la coupure supérieure, en revanche il est extrê-

mement délicat de déterminer la surface exacte occupée par le lit, lorsque ce dernier se raccorde d'une façon insensible à la berge elle-même. Ces difficultés d'ordre pratique et théorique ont été aperçues de très bonne heure par la jurisprudence. Admettre le système de la crête des berges, dit un arrêt de la Cour de Lyon, en date du 25 février 1843 (1), « c'est admettre, contrairement aux lois même de la nature, qu'il y a deux principes opposés qui règlent les limites des dépendances du fleuve ; que ce qui sera considéré comme une crue accidentelle et extraordinaire sur un point devra être réputé une crue régulière et ordinaire sur un autre point, non pas suivant les habitudes du fleuve, mais suivant la configuration variée de ses rives ». Le Conseil d'État est aujourd'hui définitivement fixé en ce sens et il annule impitoyablement toutes les délimitations opérées d'après la ligne de crête, lorsque cette ligne est sensiblement supérieure aux plus hautes eaux sans débordement (2).

Il ne reste plus en présence que deux procédés de déli-

(1) SIREY, 1843, II, 315.

(2) Content. 23 avril 1875. Belamy c. Préfet du Loiret. Lebon, 1875, p. 376. « Considérant que le Préfet du Loiret, par un arrêté du 30 janvier 1872, a fixé la limite du lit de la Loire au-devant de la propriété du requérant, d'après une ligne formée par la crête supérieure du talus de la berge du fleuve ; qu'il est reconnu dans l'instruction, notamment par les rapports des ingénieurs, que la hauteur, au point litigieux, des plus hautes eaux navigables avant tout débordement, est notablement inférieure au niveau qui résulte de la détermination qui précède ; que dès lors le requérant est fondé à soutenir que le Préfet et le Ministre des Travaux publics, dans sa décision confirmative de l'arrêté précité, n'ont pu sans excès de pouvoir fixer la limite du fleuve le long de la propriété, à la ligne de crête déterminée par ledit arrêté... » (Arrêté préfectoral annulé). — 28 avril 1882. Fouché, Lebon, 1882, p. 416. — 24 janvier 1890 (Drouet. Annales du régime des eaux, 1890, p. 222 et 223. Revue d'administr., 1890, p. 323). Voir aussi Lebon, 1890, p. 73. — Cass., 26 mai 1847, Dz 47, IV, 90. — 10 janvier 1849, Dz, 49, 11, 48 : — Picard, Traité des eaux, *loc. citat.* ; — Ayrat, *op. citat.*, p. 154, N° 241.

mitation : l'un est celui que l'administration des Ponts et Chaussées cherche à faire prévaloir, l'autre est l'œuvre du Conseil d'État. La première de ces méthodes ressemble beaucoup à la théorie de la crête des berges ; elle consiste à déterminer le moment où les eaux vont déborder, d'après leur position par rapport à la rive ; la configuration des bords du fleuve joue ici encore un rôle prépondérant, puisque c'est d'après elle que l'on fixe les limites du domaine public ; et comme, d'autre part, cette configuration est essentiellement variable, le niveau auquel doit avoir lieu le débordement est reconnu point par point, aussi bien sur les rives continentales que sur celles des îles. « La ligne limitative, dit M. Le Vavasseur de Précourt, ne constitue aucune section de niveau ; elle est variable sur chaque rive d'après la hauteur plus ou moins grande des berges ; entre ce système et celui de la crête des berges il n'y a qu'une différence ; on ne suit ici, pour délimiter, le contour des crêtes des berges, qu'à la condition que les crêtes aient été couvertes par les eaux à une inondation quelconque » (1). Cette solution présente sur les autres quelques avantages ; elle échappe à la principale critique dirigée contre le système de la crête des berges, puisque le sommet de la berge n'est plus considéré comme la limite extrême du domaine public toutes les fois qu'il émerge au-dessus des plus hautes eaux. En outre, la méthode des Ponts et Chaussées paraît la plus conforme à la formule du plenissimum flumen ; c'est seulement, semble-t-il, d'après la hauteur de l'eau par rapport aux bords du récipient, c'est-à-dire par rapport aux rives,

(1) Conclusions devant le Conseil d'État. BEQUET, répert. du dr. ad., p. 195. Article Domaine, N° 821.

que l'on peut déterminer si le récipient, c'est-à-dire le lit du fleuve, est plein jusqu'à ses bords (1). Enfin la détermination des limites, d'après cette même méthode, ne reposant que sur des constatations purement matérielles, puisqu'elle tient essentiellement compte de la forme du sol, les riverains intéressés peuvent suivre et contrôler avec assez de facilité les opérations des agents de l'administration. Mais à côté de ces quelques avantages, on rencontre de graves inconvénients ; ils résultent pour la plupart de ce que le procédé des Ponts et Chaussées n'est autre chose qu'une copie plus ou moins fidèle du système de la crête des berges ; il est donc inutile d'exposer à nouveau ces inconvénients ; il suffit pour les connaître de se reporter aux critiques antérieures. Quant à cette idée que la règle du plenissimum flumen est la seule qui s'accorde parfaitement avec la solution admise par les Ponts et Chaussées, elle nous paraît aboutir à une véritable pétition de principe ; c'est, dit-on, en comparant le lit du fleuve à un vase, d'après la hauteur du liquide par rapport aux bords du vase, que l'on peut déterminer à quel moment le vase est sur le point de déborder ; mais le problème consiste précisément à déterminer la ligne où finissent les bords du fleuve et l'on suppose cette ligne connue (2).

(1) Aucoc. Concl. dans l'affaire Murillon, Dz 67, 3. 23. Le Vavascur de Précourt, conclus. dans l'affaire Drouet. Dz, 91. 3. 70. Picard, Traité des Eaux, t. I, p. 260.

(2) On trouvera la doctrine des Ponts et Chaussées exposée dans les documents suivants :

Avis du 26 février 1874, du 15 janvier 1877, du 8 octobre 1883, du 6 mars 1886, etc... Circulaires des 10 mars 1854, 26 mai 1874 et 12 novembre 1883. Annales des Ponts et Chaussées, année 1874, t. II, 242 ; *ibid.* p. 274, année 1876, I, p. 67 et suiv.

Le Conseil d'État (1) part d'un principe nettement opposé à celui du ministère des Travaux Publics ; tandis que les ingénieurs considèrent que sur chaque point de chacune des rives il est nécessaire de rechercher la limite précise où les eaux commencent à déborder, le Conseil d'État, au contraire, estime que le premier débordement indique suffisamment par lui-même un état anormal du fleuve, non pas seulement sur le point où ce débordement s'est produit, mais tout au moins sur une certaine partie du cours d'eau. La délimitation nécessite alors trois opérations différentes. On divise en premier lieu le cours du fleuve en autant de sections qu'il y a de parties soumises à un régime distinct ; on détermine ensuite dans chacune des sections ainsi obtenues le niveau auquel commence le débordement ; puis la hauteur de ce niveau fixée, on recherche sur toutes les rives de la section envisagée le point atteint par les eaux lorsqu'elles s'élèvent à cette même hauteur. La conséquence de ces diverses opérations est l'obtention d'une règle commune pour chacune des parties du cours d'eau obéissant à un même régime, et sans qu'il y ait lieu de s'occuper en aucune manière de la forme des rives. Seul l'endroit le plus bas de toutes les berges, c'est-à-dire celui sur lequel se produit le premier débordement, prend une véritable importance, puisqu'il sert de point de départ. Cette méthode nous paraît excellente et d'une application rela-

(1) Lyon, 25 fév. 1843, — 10 janv. 1849. — Cons. d'État, 17 août 1866, Murillon, — 9 janv. 1868, Archambault ; — 23 avril 1875, Bélamy ; — 46 janv. 1878, Beanchat ; — 28 avril 1882, Fouché. — 19 janv. 1883, Lebon, 1883, 73, — 13 avril 1883, *ibid.* 353. — 23 mai 1884, *ibid.* 1884, 131. — 4 décembre 1885, *ibid.* 1885, 936. — 19 nov. 1886, *ibid.* 1886, 821 ; Dz 1888, III, 16. — 22 mars 1889, Véron. — 24 janv. 1890, Dronet ; — 6 juin 1890, Dolnet Adde : Cassation, 8 novembre 1863. Dz 1864, 1, 115.

tivement facile ; elle est plus favorable aux propriétaires riverains que toutes les autres, puisque le niveau de débordement est toujours fixé par la partie la moins élevée de toutes les rives ; elle a soulevé cependant de nombreuses critiques. On reproche d'abord à ce procédé la division du fleuve en sections ou cantonnements ; cette division, dit-on, est toujours arbitraire ; en outre, les délimitations jointes les unes aux autres forment des échelons, ce qui est contraire à la nature des lieux, et suivant que l'on comprendra ou non tel ou tel terrain très bas dans une section, le résultat général sera modifié (1). Ces observations ne nous touchent guère ; en tenant compte de la pente du fleuve d'amont en aval, on peut arriver à atténuer dans une grande mesure l'in vraisemblance résultant du rapprochement des délimitations successives. L'argument tiré de la nature des terrains est beaucoup plus sérieux et il est fort difficile d'y répondre ; c'est là évidemment le point faible de la méthode acceptée par le Conseil d'Etat ; mais l'arbitraire serait bien plus considérable encore si sans indication de niveau, on délimitait point par point des rives très basses, se rattachant au lit du fleuve d'une façon insensible, comme celles de la Saône par exemple, où une différence de quelques centimètres fait entrer dans le domaine public ou en exclut des terrains d'une étendue parfois considérable ; le sectionnement n'est d'ailleurs jamais imposé par le Conseil d'Etat ; il reste l'œuvre des ingénieurs qui se basent pour l'établir uniquement sur les données que leur fournit la nature. Quant à l'objection tirée du chemin de halage

(1) BEQUET.— Répertoire du droit. adm., page 195, colonne II, note 2. Article Domaine.

qu'il est nécessaire d'établir sur la crête de la berge et qui, d'après l'ordonnance de 1669 (1), doit être sur les bords de la rivière, elle nous paraît peu sérieuse. Rien n'empêche, en effet, que le chemin de halage ne soit pas attenant au domaine public fluvial et qu'il en soit séparé par une berge inclinée, propriété des riverains, ceux-ci ne pouvant élever sur ce terrain aucun ouvrage ni faire aucune plantation de nature à gêner l'exercice de la servitude.

Reste la question des îles. Ces dernières, font observer certains auteurs, sont d'une façon générale plus basses que les rives, et si on leur appliquait le niveau qui sert à la délimitation de toutes les berges, il faudrait les considérer comme faisant encore partie du domaine public ; il est d'ailleurs nécessaire, ajoutent-ils, de procéder, dans ce cas particulier, à une délimitation spéciale (2), ce qui indique que la règle générale admise, bien que parfaite en apparence, est parfois inutilisable. A notre avis, cette objection ne prouve absolument rien. Si les îles, par application de la méthode du Conseil d'Etat, doivent être considérées comme faisant encore partie du domaine public, c'est que, en réalité, elles n'ont pas encore émergé au-dessus des plus hautes eaux. La plupart d'entre elles sont, en effet, cédées par l'Etat aux riverains, bien avant leur formation définitive, dès qu'elles sont susceptibles de culture, et c'est pour ne pas dépouiller des acquéreurs de bonne foi que le Conseil d'Etat se voit dans l'obligation d'abandonner le niveau de débordement qui sert à la fixation des rives continen-

(1) Ordonnance de 1669, tit. XXVII, art. 42.

(2) Conseil d'Etat, 4 mai 1894, Tostain. 6 août 1898. Moynat. Adde : Avis du Cons. gén. des Ponts et Chaussées, 26 fév. 1874 et 25 janv. 1879.

tales. Mais ne serait-il pas préférable d'appliquer aux contrats conclus dans ces conditions la théorie des créments futurs ?

Les canaux de navigation (1) font partie du domaine public artificiel ; ils ne peuvent, en conséquence, donner lieu aux questions que soulève la délimitation des fleuves ou rivières navigables. Dans certaines circonstances, cependant, une délimitation peut devenir nécessaire, notamment dans le cas où la domanialité publique est contestée par un riverain, poursuivi devant le Conseil de Préfecture pour contravention de grande voirie ; c'est au préfet qu'il appartient alors, par l'application combinée des lois des 22 décembre 1789, 8 janvier 1790 et 28 pluviôse an VIII, de reconnaître les limites en se reportant aux titres de diverse nature qui ont précédé ou accompagné la construction du canal. Mais cette délimitation, exclusivement basée sur l'examen des actes d'acquisition, ne peut en aucune manière trancher les questions de propriété ; si donc les titres invoqués par l'administration sont contestés, la connaissance du débat est réservée à l'autorité judiciaire.

(1) Un certain nombre de lacs navigables font partie du domaine public. Tels sont les lacs Léman, d'Annecy, du Bourget, qui tous d'ailleurs ont fait l'objet d'un classement officiel depuis l'annexion de la Savoie à la France (Voir décret du 10 novembre 1873). D'autres lacs comme ceux de Seylans (Ain) et de Nantua (près de la ville du même nom), bien que non utilisés en réalité par la navigation comme les précédents, sont également considérés comme domaniaux. La délimitation de ces grandes masses d'eau ne soulève aucune difficulté, parce que leur niveau est à peu de chose près invariable. Enfin d'autres lacs ou étangs d'eau douce d'une étendue souvent considérable appartiennent aux communes riveraines ou aux simples particuliers. On peut citer dans cette dernière catégorie les lacs de Gérardmer, Longemer et Retournermer, dans les Vosges ; de Grandlieu, dans la Loire-Inférieure ; les étangs de Hourtin, Sousters, Cazau, Lacanau, Biscarosse, Parentis, dans les Landes.

L'autorité administrative est, nous le savons déjà, seule compétente pour procéder à la délimitation de tous les éléments du domaine public naturel; c'est le préfet, représentant du gouvernement, qui est chargé de la détermination de ces limites pour les parties du domaine situées dans son département. La loi du 8 avril 1898 est formelle sur ce point : « Des arrêtés préfectoraux, rendus après enquête, sous l'approbation du ministre des travaux publics, fixeront les limites des fleuves et rivières navigables et flottables..... ». Mais aucune décision législative ou réglementaire n'indiquant la procédure à suivre, les préfets restent libres de prendre les dispositions qui leur paraissent convenables pour assurer la régularité des opérations. On suit, en général, les règles posées par un arrêté du préfet de la Loire-Inférieure en date du 7 mai 1888 (1); d'après cet arrêté, les constatations nécessaires doivent être faites par les ingénieurs du service de la navigation; à ces ingénieurs, tous désignés par leurs connaissances techniques, l'on adjoint généralement un fonctionnaire de l'administration des domaines. « Le » concours du service des domaines, dit M. Texereau (2), » est tout indiqué dans les opérations de délimitations » fluviales, par cette considération qu'il est chargé par la » loi des 18-27 mai 1790 de la régie des domaines nation- » naux, par la loi du 12 septembre 1761 de veiller à la » conservation, de prévenir et arrêter les usurpations,

(1) Archives départementales de la Loire-Inférieure, 1888, B. v. Cet arrêté s'est habilement inspiré de l'instruction ministérielle du 20 novembre 1884, relative aux délimitations des rivages de la mer. (*Bull. off. marine*, 1884, N° 454.)

(2) Des délimitations du domaine public maritime et fluvial. Paris, Delamotte, 1889.

» enfin, par l'ordonnance du 6 mai 1838 et le règlement
» ministériel du 3 juillet 1834, de préparer et suivre, de
» concert avec les préfets, l'instruction de toutes les ac-
» tions concernant la propriété des domaines de l'État ». Cependant, malgré tous ces textes, les agents de l'enregistrement ne sont pas nécessairement consultés et la délimitation peut être effectuée sans leur concours. La commission chargée de procéder aux opérations se compose encore d'un officier du génie, lorsque la partie du fleuve à délimiter est située dans le rayon d'une enceinte fortifiée, et d'un commissaire de marine si l'on se trouve sur le territoire de la pêche maritime. L'enquête préalable a été rendue obligatoire par la loi du 8 avril 1898, tandis qu'autrefois elle était facultative; c'est, à notre avis, une excellente mesure qui protège les intérêts des riverains, tout en donnant à la délimitation un caractère moins discrétionnaire. Enfin, la nécessité de l'approbation ministérielle a pour but la régularité des arrêtés soumis à cette approbation et l'établissement de règles uniformes.

DEUXIÈME SECTION

De la délimitation du domaine public maritime

La délimitation du domaine public maritime a exclusivement pour but de déterminer les limites du rivage de la mer (1); — mais que faut-il entendre par rivage?

(1) L'art. 538 du Code civil énumère parmi les dépendances du domaine public maritime les « rivages, lais et relais de la mer, ports, havres et rades ». Les lais sont des atterrissements qui, formés par des apports insensibles, se sont élevés au-dessus du niveau du plus grand flot de mars; les

L'ordonnance sur la marine d'août 1681 répond à la question : « Sera réputé bord et rivage de la mer, tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes et jusqu'où le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves » (1). Le rivage n'est donc pas, comme le veut le langage vulgaire, tout le sol inculte et sablonneux situé au bord de la mer, mais seulement la partie de ce sol soumis au mouvement naturel des eaux ; le rivage comprenant seulement la partie alternativement couverte et découverte par le flot, il en résulte qu'on ne saurait tenir compte des submersions momentanées et accidentelles causées par les coups de vent, ouragans ou

relais ont une origine différente ; ce sont les terrains que la mer abandonne en se retirant. C'est à tort que les lais et relais ont été compris par le code dans le domaine public maritime ; ils ne peuvent rentrer dans la définition des rivages de la mer donnée par l'ordonnance de 1681, puisque, par leur nature même, ils ne sont plus recouverts par les eaux. La doctrine et la jurisprudence sont d'accord sur ce point : Cass., 17 nov. 1852 ; S. 52, 1, 789. — 18 avril 1855 : S. 55, 1, 735. — 21 juin 1859 : S. 59, 1, 714. — 27 nov. 1867, *Bull. cass. civ.*, N° 191. Jurisprud. Douai 1868, p. 153. — PROUD'HON. — Domaine public, t. 3, N° 704. — DE RECY. — Op. cit., N° 258. — BEECHMANN. — Etude sur le domaine public maritime. — DUCROCQ. — Ventes domaniales, p. 126. — AUBRY et RAU. — T. 2, p. 43, not. 4. — DEMOLOMBE. — T. 9, N° 438 bis, etc.

Les ports font partie du domaine public artificiel ; leur étude ne rentre donc pas dans notre question. Quant aux havres et rades, c'est à juste raison que l'art. 538 les énumère parmi les éléments du domaine public maritime. Toutefois, on ne peut considérer comme présentant les caractères de la domanialité, les havres et rades trop largement ouverts ou d'un développement trop considérable. On considère généralement comme suffisamment circonscrites pour faire partie du domaine public les rades de Brest, de Cherbourg, de Toulon, de Lorient, le bassin d'Arcachon, le golfe du Morbihan, l'étang de Berre ; mais on n'étend pas la même solution aux baies de la Seine, du mont Saint-Michel, de Saint-Brieuc, sur la Manche ; de Douardenez et de Bourgneuf, sur l'Océan atlantique ; à la rade des Salins d'Hyères sur la Méditerranée.

(1) Livre IV, titre 7, art. 1^{er}.

tempêtes. La doctrine (1) et la jurisprudence (2) sont d'accord sur ce point ; les circulaires ministérielles elles-mêmes (3) sont favorables à cette manière de voir et décident que la marée prise pour servir de base à la délimitation ne doit pas être influencée par les accidents météorologiques. Les parties du sol imbibées d'eau, mais qui ne sont pas recouvertes, se trouvent dans les mêmes conditions et ne font pas davantage partie du domaine public.

L'ordonnance de 1681 nous indique, en outre, implicitement, il est vrai, qu'un terrain ne peut être réputé rivage maritime s'il est couvert par d'autres eaux que celles de la mer ; c'est là, semble-t-il, une de ces vérités évidentes par elles-mêmes et qui n'ont pas besoin d'être énoncées ; en réalité, cette règle est d'une application fort délicate, car elle suppose connu à l'embouchure des fleuves le point précis où commence la mer et se termine le fleuve. En vertu de ce principe les terrains recouverts

(1) VALIN, t. II, p. 572 : « Par rapport au rivage, il ne faut nullement entendre l'espace où parvient quelquefois l'eau de la mer par les coups de vents forcés, causes et suites tout à la fois des ouragans et des tempêtes ». Nouveau commentaire sur l'ordonnance de la marine, d'août 1681. Dans le même sens. PLOQUE : De la mer et de la navigation maritime, N° 172. — TEXEREAU, op. cit., N° 28. — DAVIEL : Cours d'eau, 1, N° 67, p. 68. — CHALVET : Aperçus généraux sur la législation des bords de la mer. Journ. de droit administratif, 1861, N° 6.

(2) Cass. 4 mai 1836. S. 36. 1. 465. — Douai, 10 janv. 1842. S. 42. 2. 299. — Cass., 17 mars 1857. Dz. 57. 1. 123. — Bordeaux, 11 janv. 1858. ; *id.* 4 août 1858. — Cons. État, 27 mai 1863. — Cass. 9 août 1876. S. 78. 1. 469. — Cons. État, 10 mars 1882, Lebon, p. 245. — Cass. 24 janv. 1893. S. 95. 1. 13 ; *id.*, 21 février 1894. — V. aussi : Arrêt du Parlement d'Aix du 11 mai 1742.

(3) Instruction du 18 juin 1864, §§ 8 et 9 : « Il ne faut pas confondre le grand flot de mars, ni le plus grand flot d'hiver, avec le plus grand flot de tempête ». Circulaire ministérielle du 16 janv. 1882 : « Il faut tenir compte des conditions météorologiques, de l'état de la mer, de la force et de la direction du vent ».

par les eaux d'une rivière; lorsqu'elles sont refoulées par l'action des marées, doivent être considérés comme une partie du domaine public fluvial; mais, en sens inverse, il est certain que les eaux de la mer rejetées avec violence par les cours d'eau peuvent entraîner une extension du domaine public maritime si elles envahissent régulièrement les parties du littoral avoisinant l'embouchure. Peu importe d'ailleurs les causes qui ont permis au flot de s'étendre au delà de ses limites naturelles; alors même que cette extension serait due à l'exécution de travaux (1), la conséquence reste la même et les parties du rivage submergées changent de caractère; la réciproque est nécessairement exacte; toute portion du sol soustraite par le travail de l'homme à l'action des flots sort immédiatement du domaine public maritime pour rentrer dans le commerce.

La même ordonnance de 1681, qui nous indique ce qu'il faut entendre par rivage de la mer, nous donne encore le critérium d'après lequel il faut procéder à la détermination des limites de ce rivage. Suivant cette ordonnance, fait partie du domaine public « tout ce que la mer couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes et jusqu'où le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves » (2). Cette définition était déjà tradition-

(1) Bordeaux, 4 août 1858.

(2) Le mot « grèves » employé par l'ordonnance de 1681 ne doit pas être entendu littéralement; il ne désigne pas seulement les terrains couverts de sable ou de gravier, mais tout terrain uni et plat au bord de la mer; il est en conséquence synonyme de rivages maritimes. Douai, 10 janv. 1842. S. 42. 2. 299. — Cass. 11 mars 1868. S. 68. 1. 156. — Voir en ce sens les conclusions de M. Le Vasseur de Précourt, commissaire du gouvernement, sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 10 mars 1882. — DE RECY: Op. cit., N° 251 et suiv. — CHALVET: Lég. des bords de la mer, N° 7. — NAVREAU: Op. cit., p. 164, note 2. — BOURGEOIS: Délim. de la mer à l'embouch. de la Seine, 1882. — Rev. marit. et colon., t. 73. N° 358.

nelle en 1681; on la retrouve dans toute une série de documents antérieurs et notamment dans les édits du 15 juillet 1508 (1), du 27 février 1543 (2), dans un arrêt du Conseil du 14 mars 1654 (3). Ces textes antérieurs se sont eux-mêmes contentés de reproduire plus ou moins fidèlement le vieux principe romain, d'après lequel la limite du rivage est déterminée par la trace du plus grand flot d'hiver. «*Littus est quo usque maximus fluctus a mari pervenit*» (4). «*Est autem littus maris quatenus hibernus fluctus maximus excurrit*» (5). Mais ce qui caractérise l'ordonnance de 1681 et les textes qui l'ont précédée, ce qui constitue leur originalité, c'est cette idée, plus ou moins nettement exprimée, qu'il faut tenir essentiellement compte du mouvement causé par les marées; en décidant que le rivage comprend toute la partie des grèves atteintes par le plus grand flot de mars, l'on applique les dernières données scientifiques de l'époque; nos vieux auteurs considéraient, en effet, la marée de mars comme étant toujours la plus violente de toutes, et c'est pour cette raison qu'ils basaient sur elle la détermination des limites du domaine public; les progrès de la science ont démontré de nos jours que cette idée était fausse. De là une controverse qui dure encore à l'heure actuelle.

En prenant comme point de départ de leur système

(1) Rec. des ordon. du Louvre, t. XXI, p. 370.

(2) ISAMBERT : t. XII, p. 868, et FONTANON, t. II, p. 18.

(3) VALIN : *loc. cit.* — ADDE : Ordonnance du 12 février 1596, citée par Valin, t. II, p. 572; arrêt du Cons., 31 octob. 1686; déclaration du roi, 31 janv. 1694. — GODEFROY : Cout. de Normandie, 1626, édit. 1709, t. I, p. 577.

(4) L. 96 et 112. D. de div. rer.

(5) Instit. Lib. II, tit. 1^{er}, § 3.

la marée de mars, les rédacteurs de l'ordonnance de 1681 pensaient donc choisir la plus haute marée normale de l'année. Si la lecture du texte peut, dans une certaine mesure, laisser quelques doutes à cet égard, le commentaire qu'en a donné Valin est parfaitement explicite; la définition acceptée, nous dit cet auteur, est meilleure que celle de la loi Romaine, car «des hautes marées arrivent chaque mois à la nouvelle et pleine lune, et des marées des équinoxes et des solstices, celle de l'équinoxe de mars l'emporte» (1). Nos connaissances scientifiques actuelles, bien qu'encore très imparfaites, nous ont permis d'établir la preuve du contraire. D'abord, il est inexact que la grande marée de mars soit toujours, comme on le croyait autrefois, la plus haute des marées de vive eau de l'année; de longues observations ont démontré qu'elle était, au contraire, souvent dépassée par d'autres marées, sans que celles-ci soient influencées par des circonstances météorologiques exceptionnelles. Voici comment s'exprime à cet égard M. le vice-amiral Bourgeois, dans un rapport présenté au Conseil d'État et relatif à l'embouchure de la Seine (2): «Le grand flot de mars est souvent »dépassé en hauteur par d'autres marées, sans que »celles-ci soient favorisées par des circonstances météorologiques, telles que de forts vents du large accompagnés par une baisse marquée du baromètre. Ainsi, sans »remonter au delà de dix années, on trouve qu'il y a eu »Havre, en 1871, treize marées supérieures d'un décimètre à la grande marée de mars de la même année; »en 1872, six; en 1873, trois; en 1874, vingt; en 1875,

(1) *Loc. cit.*, t. II, p. 372.

(2) PICARD: *Traité des eaux*, t. V, p. 8 et suiv.

»une ; en 1877, deux. Cette dérogation apparente aux
»lois vulgairement admises, et sur l'exactitude des-
»quelles le législateur de 1681 ne semble pas avoir eu
»de doute, trouve son explication dans les lois mêmes
»qui président aux mouvements des marées. Parmi les
»causes astronomiques nombreuses qui influent sur leurs
»hauteurs, les phases de la lune, la distance absolue du
»soleil à la terre et la déclinaison du soleil et de la lune
»sont les plus énergiques. Lorsque l'équinoxe du prin-
»temps, le plus rapproché du périégée, suit, d'un jour ou
»deux, une syzygie et qu'en même temps la lune est dans
»le voisinage de l'équateur, les principales conditions
»astronomiques sont réunies pour donner au grand flot
»de mars la plus grande hauteur de toute l'année ; mais
»il arrive parfois que ce soit une quadrature qui arrive
»un jour ou deux après l'équinoxe, ou qu'à ce moment la
»lune ait une forte déclinaison. Alors les influences qui,
»dans le premier cas, concouraient toutes à augmenter la
»hauteur de la marée, se contre-balancent en partie et le
»grand flot de mars peut avoir une hauteur inférieure à
»celle de plusieurs autres marées de l'année». D'autre
part, la grande marée de mars n'est pas toujours égale à
elle-même, comme on l'a cru pendant longtemps ; elle
varie en force et en étendue chaque printemps, pour se
reproduire à peu près identique toutes les 223 lunai-
sons, c'est-à-dire tous les 18 ans et 10 jours ; c'est à ce
moment que les conditions astronomiques étant particu-
lièrement favorables, le flux atteint sa plus grande ampli-
tude. Ces conditions venant à se modifier, les marées de
mars vont ensuite en décroissant pendant une période
de 9 ans et 11 jours, pour augmenter encore pendant
une nouvelle période de même durée. C'est de ces nou-

velles données scientifiques que naît la controverse signalée tout à l'heure.

Par suite des erreurs que nous venons d'indiquer, erreurs qu'on ne saurait reprocher au législateur, puisqu'il a mis à profit toutes les connaissances de son temps, l'application de l'ordonnance de 1681 a donné naissance à trois systèmes : le premier prend comme base de la délimitation la plus haute des marées de mars, pendant une période de dix-huit ans : le second, la moyenne des plus fortes marées de mars des années précédentes ; le troisième, la plus haute marée de mars de l'année où la délimitation est jugée nécessaire.

La première de ces méthodes se justifie par d'excellents arguments ; elle s'appuie, en particulier, sur les termes mêmes de l'ordonnance de 1681 qui fixe la limite du rivage « jusqu'où le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves ». L'expression « se peut », nous disent les partisans de cette méthode, est suffisamment large pour que l'on puisse prendre comme limite la plus haute marée de mars possible sans avoir à craindre d'exagérer la portée de la loi. C'est certainement à dessein que les rédacteurs de l'ordonnance ont introduit cette expression dans le texte ; ils ont voulu indiquer par là qu'ils connaissaient l'existence de marées d'une force exceptionnelle, dues à des causes restées encore mystérieuses, mais dont il était nécessaire de tenir compte. Il suffit pour s'en convaincre de rapprocher l'ordonnance de 1681 des textes antérieurs (1) et notamment de l'édit du 15 juillet

(1) Édit de 1508 : « Mer, côtes d'icelles, lieux et autant qu'elle s'étend au grand flot procédant d'icelles, au dit mois de mars ». Édit de 1543 : « Et tant que le flot de la mer s'étend ».

1608 qui fixe la limite du rivage « jusqu'où s'étend le flot de mars ». Le système du plus grand flot de mars possible se recommande, d'ailleurs, par ses avantages. Il a pour effet d'englober dans le domaine public toute une bande de terrain que ne recouvrent pas les marées ordinaires, et c'est là un excellent résultat, car cette zone est d'une utilité incontestable ; elle permet aux bateaux d'accoster plus facilement, aux pêcheurs d'étendre leurs filets et de sécher le goémon destiné à fertiliser les terres ; en élargissant ainsi les limites du domaine public, on facilite, en outre, le passage des agents de l'Etat, puisque la doctrine et la jurisprudence reconnaissent qu'il n'existe aucune servitude de passage sur les propriétés riveraines pour l'exécution des services publics.

Malgré ces puissantes raisons et l'avis conforme du Conseil général des Ponts et Chaussées, le Conseil d'Etat n'a pas cru devoir consacrer cette solution ; il a préféré le système qui fixe les limites du domaine public d'après la plus grande marée de mars de l'année où la délimitation est opérée (1). Voici de quelle façon on peut justifier

(1) Cons. État, 18 mars 1842, d'Anglade ; — 20 mars 1852, com. de Penestin ; — 3 déc. 1863, Murillon, Lebon, p. 797 ; — 16 février 1870, Ferey, Lebon, p. 413 ; — 14 mars 1873, Repos, Lebon, p. 266 — Cassat, 11 mars 1868. S. 68. 1. 156 ; 4 fév. 1891. S. 93. 1. 358. — Avis du Cons. d'État, 26 janv. 1888, dans Rev. gen. d'Adm., 1888, II, p. 180. — Rev. prat. de l'enreg., n° 2, 567. — DE RECY, op. cit., n° 245. — Jusqu'en 1882 (arrêt du 10 mars 1882, Duval) le Conseil d'État interpréta l'ordonnance de 1681 comme autorisant la fixation des limites du rivage de la mer, d'après la marée de l'année produisant l'effet maximum. — Depuis l'arrêt précité du 10 mars 1882, cette jurisprudence s'est légèrement modifiée ; le Conseil d'Etat ne considère plus aujourd'hui l'expression « le plus grand flot de mars » comme synonyme de « plus grande marée de l'année ». Le rivage doit être désormais fixé d'après la hauteur du plus grand flot de mars de l'année courante. Mais, pour remédier aux inconvénients résultant de la restriction qui serait ainsi apportée aux opérations, le Conseil admet cependant qu'on peut choisir un coefficient égal à celui de la plus grande marée de mars.

cette manière de voir. Les connaissances sur les marées et sur les causes de leurs variations étaient, en 1681, des plus rudimentaires ; on savait seulement à cette époque que les grandes marées de mars étaient habituellement plus violentes que les autres et qu'elles ne différaient pas entre elles d'une manière sensible ; on doit en conclure que le législateur de 1681 a forcément pris comme critérium le grand flot de mars d'une année quelconque sans attacher aucune importance aux écarts annuels de ce flot ni aux marées supérieures qui pouvaient survenir à d'autres moments. Au surplus, l'ordonnance de 1681 a certainement entendu prescrire une reconnaissance matérielle des limites atteintes en fait par les eaux ; or, si l'on cherche à délimiter le rivage d'après le plus grand flot possible, il faudra, dans la plupart des cas, procéder à des tracés exclusivement théoriques, et ces tracés, par suite de l'incertitude des unités de hauteur, seront, la plupart du temps, extrêmement contestables. Enfin, la doctrine du plus grand flot de mars de l'année où la délimitation est opérée, tout en étant plus favorable aux riverains, n'est nullement contraire à l'intérêt public ; rien n'empêche l'administration de procéder à une nouvelle fixation de limites par une marée plus forte que les précédentes, si les nécessités des services publics viennent à l'exiger (1).

En ce qui nous concerne, le système du plus grand flot de mars possible nous paraît préférable (2) ; il a tout au

(1) AUCOC : *Délimit.*, p. 3 et 5. — CHALVET dans *J. dr. administ.*, 1861, p. 246. — PLOQUE : *De la mer*, t. I, N° 163. — DAVIEL : t. I, N° 66. — FOURNIER dans *Rev. mar. et col.*, 1878, p. 576. — DUCROCQ, 7^e édit, t. IV, p. 207. — LAFERRIÈRE, t. I, p. 494. — PICARD, *op. cit.*, t. V, p. 27. — DE RECY : *Tr. du domaine*, N°s 249 et 780.

(2) En ce sens : HUBERT, *op. cit.*, p. 24, N°s 32 et 33. — DE RECY, *loc. cit.*

moins un avantage sérieux, celui d'assurer au domaine public une étendue peu variable. Avec la méthode du Conseil d'Etat, la limite du rivage se modifie au contraire d'une année à l'autre, suivant les oscillations du flot de mars ou de la marée théoriquement correspondante à ce flot. La conséquence de ces modifications est elle-même très grave ; si la délimitation est préjudicielle et tient en suspens l'issue d'un procès, la solution admise sera complètement différente suivant l'année où cette délimitation aura été opérée. On reproche, il est vrai, au système que nous avons adopté, d'aboutir à des résultats beaucoup trop théoriques ; mais les résultats obtenus sont encore théoriques avec le plus grand flot de mars de l'année courante ; quel que soit le point de vue auquel on se place, il est nécessaire de procéder à des corrections lorsque le vent ou les dépressions barométriques ont augmenté d'une façon anormale la hauteur de la marée prise comme point de départ, et ces corrections ne peuvent avoir lieu qu'à l'aide de calculs exclusivement basés sur l'action des astres.

Quant à l'idée d'une moyenne entre plusieurs marées, elle est complètement abandonnée aujourd'hui comme inconciliable avec les termes mêmes de l'ordonnance de 1681.

Le phénomène des marées, cause de toutes les difficultés que nous venons d'examiner, est très violent sur les côtes de l'Océan et de la Manche, mais il est à peine sensible sur celles de la Méditerranée ; aussi la loi Romaine déterminait-elle le rivage de cette dernière d'après le plus grand flot d'hiver ; cette règle était suivie sous l'ancien droit-(1) et malgré les termes généraux de l'ordonnance

(1) MERLIN : Questions de droit ; Rivages de la mer. — VALIN : Commen-

de 1681 qui semble cependant n'admettre aucune distinction. A l'heure actuelle, c'est encore le principe du droit Romain qui est en vigueur; il est consacré par la jurisprudence (1) et par les instructions ministérielles (2); le rivage de la Méditerranée est en conséquence fixé par le plus grand flot d'hiver, c'est-à-dire par la plus grande vague; c'est en effet au cours de l'hiver que, sous l'influence de conditions météorologiques exceptionnelles, le flux atteint sa plus grande amplitude. La reconnaissance des limites ainsi déterminées présente moins de difficultés que pour l'Océan; tandis que la marée ne laisse aucune trace durable de son passage, la plus grande vague au contraire accumule peu à peu tout le long de la grève les mille débris arrachés au lit de la mer; elle forme ainsi une sorte de bourrelet très apparent, courant tout le long de la plage et qui indique très nettement le point extrême atteint par les eaux; il suffit de se rapporter à cette ligne plus ou moins sinueuse pour connaître les limites du domaine public.

Les principes que nous venons d'établir sont-ils applicables aux rivages des étangs salés? Tout dépend du point de savoir si ces étangs font ou non partie du domaine public maritime. La question que nous soulevons est donc, dans une certaine mesure, étrangère à notre sujet, puisqu'elle nous entraîne à l'examen de difficultés qui n'ont qu'un rapport éloigné avec la délimitation;

taire de l'ordonnance de 1681. — LA TOULOUSE: Jurisprud. féodale, 1^{re} partie, titre 4, N^o 7.

(1) Cons. État, 27 mars 1874, Barlabé; — 27 jan 1884, Ville de Narbonne, 29 juillet 1898, com. de Mudaison.

(2) Circ. min. mar., 20 nov. 1884. — Bull. off. de la marine, 1884, 2^e sem., p. 905.

cependant, comme nous ne voulons pas passer sous silence un problème aussi intéressant, nous en tracerons les données principales.

Ces étangs salés, très nombreux sur les bords de la Méditerranée, s'étendent presque sans interruption, depuis Marseille à Perpignan; les uns, comme les étangs de Thau et de Berre, presque partout navigables, constituent de petites mers intérieures; les autres, au contraire, moins profonds, se comblent peu à peu et tendent à disparaître; leur formation (1), dans le Midi, est due aux sables ou limons charriés par les fleuves et en particulier par le Rhône; ces matières rejetées par les courants le long de la côte se sont tassées lentement, emprisonnant à l'intérieur des terres une partie de la mer; Dans l'Ouest, ce sont les vents qui, en accumulant les sables sur le même point, ont comblé de la même façon l'orifice de baies d'une étendue parfois considérable. Beaucoup de ces étangs sont aujourd'hui complètement séparés de la mer et n'ont plus avec elle aucune communication; d'autres, au contraire, par suite de travaux ou par un caprice de la nature, sont encore reliés au rivage par un chenal plus ou moins large. Se basant exclusivement sur ces caractères physiques, la jurisprudence (2),

(1) Consulter sur la formation et l'origine des étangs salés: Ernest Desjardins. *Aperçu historique sur les embouchures du Rhône*, 1866. — Lenthéric: *Les villes mortes du golfe de Lyon, la Grèce et l'Orient en province, La Provence maritime et la région du bas Rhône*. Mémoires de M. Poulle sur la Camargue; de M. Surelle sur l'amélioration des embouchures du Rhône et sur la Camargue; de M. Régy sur l'amélioration du littoral de la Méditerranée dans le département de l'Hérault.

(2) Cass. 24 juin 1842. S. 42. 1. 387. — 29 juin 1847, Bequet. *Domaine*, n° 267, — 6 février 1849, S. 49. 1. 361. — Cons. d'Etat, 17 décembre 1837, Lebon. p. 835. — Cass. 9 mars 1860, S. 60. 1. 338. — 22 décembre 1860. Bequet. *Domaine* n° 264. — 1^{er} février 1861. S. 61. 1. 465. — 12 juillet 1862. S. 63. 1. 168. — 22 nov. 1864. S. 65. 1. 21.

après de longues hésitations, a décidé qu'en principe faisaient partie du domaine public tous les étangs navigables et en communication avec la mer. Cette jurisprudence est contraire à l'ordonnance de 1681 (1), à celle du 31 octobre 1784, aux décrets du 9 janvier 1852 et du 19 novembre 1859 (2), qui assimilent la pêche sur les étangs salés à la pêche en mer; — mais elle a été indirectement confirmée par un texte récent, la loi du 24 décembre 1896, qui comprend dans l'inscription maritime les Français exerçant la navigation à titre professionnel, non seulement sur la mer, dans les ports et rades et sur une partie déterminée des fleuves, rivières et canaux, mais aussi « sur les étangs ou canaux salés *compris dans le domaine public maritime* ». En conséquence, tous les étangs salés, sans communication directe et permanente avec la mer ou qui ne sont plus navigables par suite de l'exhaussement naturel de leur fond, doivent être considérés comme faisant partie du domaine privé de l'État; aliénables et prescriptibles, ils appartiennent, sans contestation, aux particuliers ou communes qui les ont acquis par titre ou par prescription; comme les lais et relais, ils ont changé de nature; ils ne remplissent plus les conditions essentielles de nature physique et de destination du domaine public maritime.

(1) Liv. I, tit. II, art. 5. « La connaissance de la pêche qui se fait en mer, dans les étangs salés et aux embouchures des rivières, appartiendra aux juges de l'amirauté » V. aussi arrêté du 21 ventôse an IV, art. 17. Loi du 1^{er} mai 1822, art. 7.

(2) « L'exercice de la pêche côtière, tant à la mer le long des côtes, que dans la partie des étangs et canaux où les eaux sont salées, est soumise aux dispositions suivantes... (législation maritime) ». Conf. Cass. 24 juin 1842. précité. — 22 nov. 1864. Dz, 65. 1. 109. — Cons. d'Etat, 27 mars 1874. Lebon, p. 308. — 27 juin 1884, Lebon, p. 535. — Ploque, p. 327, N° 170. — Fournier. Tr. de l'adm. de la mar. t. 3, 1^{re} part., p. 25 et 338; Naverre, p. 173.

Tels sont, entre autres, les étangs de Grée (1), de la Valduc, de l'Engrenier et celui de Valcarès, ce dernier d'une étendue de 12.000 hectares, entouré de 8.000 hectares de marais dans la Camargue. Mais, chose en apparence singulière, de nombreux étangs salés, même en communication avec la mer et navigables en tout ou en partie, sont également, à l'heure actuelle, en dehors du domaine public et font l'objet de droits privés, soit au profit de communes, soit au profit de simples particuliers; nous sommes ici en présence d'une dérogation formelle au droit commun de la domanialité publique et aux principes posés par la jurisprudence. Cette dérogation s'explique par l'ancienneté de la plupart des concessions relatives aux étangs salés; beaucoup d'entre elles sont, en effet, antérieures à l'ordonnance de Moulins qui, pour la première fois, a posé en France le principe de l'inaliénabilité du domaine public (2); d'autres encore ont été consenties en Provence, avant la réunion de ce pays à la France, c'est-à-dire à un moment où les immeubles de cette province correspondants à nos dépendances du domaine public n'étaient ni inaliénables, ni imprescriptibles (3). Enfin, certains étangs salés, présentant tous les caractères constitutifs de la domanialité publique, ont été cédés à de simples particuliers au moment des ventes nationales ordonnées par les lois révolutionnaires (4), et

(1) C. État, 30 mai 1845. — Montpellier, 29 juin 1847. — Cass. 6 février 1849, Bouyron. — Trib. confl. 22 mai 1850, commune de Lattes.

(2) C. État, 30 mars 1846, de Boisset. — 10 mars 1848, Faucheux. — 8 avril 1852, com. de Frontignan. — 11 avril 1863, Couturier. — Cassation 26 déc. 1860, de Galifet. — 4 avril 1863, préfet de l'Hérault c. commune de Manguio.

(3) Trib. Aix, 4 août 1858. — Aix 5 juin 1859. — Cass 26 décembre 1860, marquis de Gallifet, et toujours dans la même affaire c. État. 17 déc. 1847. — 5 mai 1851. — 24 juillet 1856.

(4) C. État, 17 décembre 1867, Richard.

l'inviolabilité de ces ventes a été successivement consacrée, sans exception d'aucune sorte, par un grand nombre de nos anciennes constitutions (1) ainsi que par la jurisprudence actuelle (2) du Conseil d'Etat. Toutefois, les titres entachés de féodalité ont été déclarés nuls, et c'est par application de ce principe que la Cour d'appel de Montpellier a refusé de reconnaître les droits accordés par les évêques de Montpellier à la commune de Mauguio sur l'étang du même nom (3). L'administration de la marine, qui attachait une grande importance à la possession des étangs salés pour y rétablir la liberté de la pêche au profit des marins soumis à l'inscription maritime et arrêter la destruction du poisson, a essayé à maintes reprises de faire tomber ces droits en quelque sorte historiques ; sans s'appuyer sur aucun argument sérieux, elle déniait toute validité aux concessions émanées de l'autorité publique si anciennes qu'elles fussent, rien ne pouvant prévaloir, disait-elle, contre ce principe que la mer et ses dépendances font partie du domaine public ; la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat repoussèrent ces prétentions. Après la promulgation du décret-loi du 21 février 1852, l'administration crut avoir trouvé un moyen sûr de faire rentrer dans le domaine public les étangs et canaux salés navigables ; elle reprit la lutte et, sur les ordres du ministre, plusieurs préfets rendirent, en exécution du § 2 de l'art. 2 de ce décret, des déclarations de domanialité basées sur ce que ces eaux, par leur nature même, étaient insusceptibles de propriété privée. Cette

(1) Constitution de l'an III, art. 374 ; de l'an VIII, art. 93 et 94 ; chartes de 1814, art. 9, et de 1830, art. 8. — Art. 13, Concordat de 1801.

(2) Conseil d'Etat, 17 décembre 1867, précité.

(3) Cass. 4 avril 1864, S. 1865, 1, 445.

nouvelle attaque, fondée sur une fausse interprétation du décret de 1852, échoua comme la première, et le Conseil d'Etat annula tous les arrêtés des préfets par ce double motif qu'ils avaient, en délimitant, empiété sur les pouvoirs du chef de l'Etat et, en outre, n'avaient pas réservé les droits des tiers (1). La lutte menaçant de s'éterniser, l'administration de la marine résolut d'y mettre fin par une vérification générale des titres qu'on lui opposait ; un décret du 19 novembre 1859 mit en demeure les propriétaires d'étangs salés de produire ces titres dans un délai de trois mois, à peine de déchéance. Bien que la légitimité de cette mise en demeure fût contestable, les propriétaires n'hésitèrent pas à obéir, se réservant, toutefois, le droit de soumettre à nouveau la question aux tribunaux judiciaires. De cette vérification faite en commun par les administrations de la Marine et des Domaines est sortie la décision collective du 30 juillet 1864, complétée sur quelques points par les deux autres décisions du 1^{er} avril et du 20 décembre 1865 ; ces actes reconnaissent formellement les droits d'un grand nombre de propriétaires d'étangs salés (2) et la notification individuelle adressée aux intéressés les informe qu'à l'avenir aucune revendication ne sera jamais plus formulée à l'encontre

(1) Conseil d'Etat. Arrêts des 19 juin 1856, et 7 et 28 janv. 1858.

(2) Les canaux salés qui mettent en communication les étangs avec la mer, les plans d'eau salé et les pêcheries, sont soumis aux mêmes principes et aux mêmes distinctions ; les pêcheries sont cependant l'objet de règles spéciales. (Ordonnance de mars 1854, art. 84 et 85. — Ordonnance sur la marine, août 1681, livre V, titre III, art. 4. — Arrêt du Conseil du roi du 20 octobre 1739 ; décret du 19 novembre 1859, art. 108 à 136. — Le droit de pêche dans les étangs, canaux, plans d'eau salée reconnus comme propriété privée, appartient exclusivement aux propriétaires de ces immeubles. (Cass. chamb. civile. 20 juillet 1878. Levis, Molle, et autres).

de leur propriété. Il est certain qu'au point de vue juridique ces reconnaissances n'ont aucune valeur et ne lient en aucune façon l'autorité administrative. Cette dernière, malgré l'engagement formel de ne plus troubler les propriétaires, peut exercer à leur encontre l'action en revendication ; mais, malgré tout, cet engagement n'en constitue pas moins une garantie sérieuse, car il n'a été pris qu'après un examen approfondi des titres sur lesquels les propriétaires basaient leur droit de propriété. En résumé, comme le fait observer M. Aucoc, il n'y a qu'un petit nombre (1) d'étangs salés, même parmi ceux qui sont en communication directe et permanente avec la mer, qui doivent être considérés comme faisant partie du domaine public ; c'est à ces derniers seulement que s'appliquent les règles de la délimitation antérieurement exposées (2).

L'autorité compétente en ce qui concerne la fixation des limites du domaine public maritime nous est indiquée par le décret-loi du 25 février 1852 ; en voici le texte (art. 2.) : « Les limites de la mer seront déterminées » par des décrets du Président de la République, » rendus sous forme d'administration publique, tous les » droits des tiers réservés, sur le rapport du ministre des » travaux publics, lorsque cette délimitation aura lieu à

(1) Ce sont les étangs de Salses, de Leucate, de Lapalme, de Bages, de Sigean, de Gruissan, de Grazels, de Thau, d'Ingril, de Pérois, de Mauguio, du Gloria, de Caronte et de Berre. Encore y a-t-il quelques parties de ces étangs qui sont l'objet de droits privés incontestés.

(2) Aucoc. — Des étangs salés sur les bords de la Méditerranée. V. compte rendu des travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, publié par M. Ch. Vergé, 1882, t. II, p. 773. — De la délimitation du rivage de la mer et de l'embouchure des fleuves et rivières. V. Annales de l'Ecole libre des sciences politiques, 1^{er} janv. 1887, N° 1.

»l'embouchure des fleuves et rivières et sur le rapport du
»ministre de la marine lorsque cette délimitation aura
»lieu sur un point du littoral. Dans ce dernier cas, les
»opérations préparatoires seront indistinctement confiées
»par le ministre de la marine soit aux préfets maritimes,
»soit aux préfets de département». Antérieurement à
1789, les anciennes amirautés, statuant par délégation
du pouvoir exécutif et seules compétentes pour l'appli-
cation de l'ordonnance de 1681, étaient également
chargées de la détermination des limites de la mer.
Après la Révolution Française, ce droit passa, en vertu
de la loi des 22 novembre 1789, 5 janvier 1790, aux
administrations départementales proposées «à la conser-
vation des rivières, chemins et autres propriétés publi-
ques» (1). Enfin la constitution de l'an VIII ayant rem-
placé ces administrations départementales par les préfets,
on en avait conclu, à juste titre, qu'à eux seuls apparte-
nait le droit de délimitation sous la surveillance des
ministres; mais si cette prérogative leur a été retirée par
le décret de 1852, ils ont cependant conservé quelque
chose de leurs anciennes attributions; ce même décret
de 1852 maintient, en effet, leur compétence en ce qui
concerne «les déclarations de domanialité relatives à des
portions déterminées du domaine public maritime» (2).

On s'est demandé ce qu'il fallait entendre par déclara-
tion de domanialité et en quoi ces déclarations se
distinguaient de la délimitation proprement dite. Le

(1) Section III, art. 2, N° 6.

(2) Voici le texte exact: «Les déclarations de domanialité, relatives à des
portions du domaine public maritime, seront faites par les préfets mari-
times et par ceux de département. Ces arrêtés déclaratifs seront visés par
le ministre de la marine». Art. 2 *in fine*.

décret de 1852 est, en effet, absolument muet sur la question ; il se contente de poser le principe sans faire connaître quelle en est exactement la portée. Diverses explications ont été données ; certains auteurs, parmi lesquels M. Gabriel Dufour (1), dans son traité des cours d'eau, prêtent aux déclarations de domanialité une très grande importance ; ils les considèrent comme conférant aux préfets un droit analogue à celui qu'exerce par décret le Président de la République, c'est-à-dire un véritable droit de délimitation ; leur effet serait alors d'incorporer au domaine public le terrain qui en est l'objet. D'après M. Chalvet (2), il ne faut pas étendre aussi loin les prérogatives de l'administration en cette matière ; les déclarations de domanialité auraient seulement pour effet de permettre à cette dernière d'arrêter dans certains cas l'action du pouvoir judiciaire : « Un » préfet averti par l'administration des Domaines, que » dans une instance une portion du domaine public est » en jeu, pourrait déclarer que la portion litigieuse est » domaniale et cette déclaration forcerait les tribunaux à » surseoir à leur décision jusqu'à ce qu'une délimitation » dans les formes réglementaires soit intervenue ». M. Fournier (3) émet une opinion qui se rapproche assez de celle de M. Chalvet ; les déclarations de domanialité constitueraient, d'après lui, une sorte de mesure conservatoire destinée à être utilisée seulement dans les cas

(1) Dr. administ. t. IV, N° 262, p. 250.

(2) Op. cit., N° 35.

(3) Traité d'administration de la marine, t. III, 1^{re} partie, p. 16.

urgents. MM. Aucoc (1) et Ploque (2) sont d'un avis différent et considèrent ces arrêtés déclaratifs comme l'application pure et simple d'un décret de délimitation antérieur. Cette dernière explication est la meilleure de toutes ; elle ne donne pas d'une main aux préfets ce que la loi leur enlève de l'autre et ne rend pas inutile le pouvoir de délimitation réservé par le décret de 1852 au chef de l'Etat. La jurisprudence est d'ailleurs dans ce sens ; plusieurs déclarations de domanialité prises en 1852 d'après l'ordre du ministre, à l'égard du canal du Roi, près Martigues, de divers étangs salés du département des Bouches-du-Rhône et du canal du Grau-du-Lez, près de Montpellier, ont été annulées pour excès de pouvoir par le Conseil d'État, parce qu'elles ne réservaient pas les droits des tiers et empiétaient sur les prérogatives du Président de la République. Entre les délimitations et les déclarations de domanialité, il y a donc une différence analogue à celle qui existe entre les alignements individuels délivrés par les sous-préfets aux riverains des routes nationales et les plans généraux d'alignement.

Nous savons maintenant que les limites du domaine public maritime sont fixées, sur les côtes de l'Océan, d'après la hauteur du plus grand flot de mars, sur celles de la Méditerranée d'après le plus grand flot d'hiver ; nous

(1) «Toute déclaration de domanialité implique une délimitation du domaine public, et le chef de l'État seul peut faire ces délimitations avec les garanties indiquées par le § 1^{er} de l'art. 2 du décret-loi de 1852. Les pouvoirs des préfets doivent donc être bornés au droit de faire des applications partielles d'une délimitation générale résultant d'un décret». — Les étangs salés des bords de la Méditerranée, 1882, p. 790.

(2) De la mer et de la navigation maritime, N° 473.

connaissions aussi l'autorité compétente ; il ne nous reste plus qu'à examiner par qui et comment sont appliquées en fait sur le terrain ces règles de la doctrine. Le décret de 1852 ne contient aucun renseignement à cet égard ; il nous indique seulement que «les opérations préparatoires »seront indistinctement confiées par le ministre de la »marine, soit aux préfets maritimes, soit aux préfets de »département». Voyons en quoi consistent ces opérations préparatoires et quelle est la procédure (1) généralement suivie.

Aux termes de l'art. 1^{er} de la circulaire du 20 novembre 1884 «aucune fixation de limites ne peut être entreprise sans l'autorisation du ministre de la marine, à la »requête du préfet du département ou du préfet maritime »compétent, lequel transmet à cet effet avec un plan des »lieux, toutes les pièces propres à faire apprécier l'utilité »de l'opération». Le ministre de la marine est en conséquence seul juge de l'opportunité de la délimitation ; s'il estime que cette dernière est nécessaire, il consulte ses collègues des finances, de la guerre et des travaux publics sur la décision à prendre ; lorsque ceux-ci sont à leur tour du même avis, il ordonne de procéder à cette délimitation et prévient le préfet d'avoir à former la commission spéciale chargée des constatations ; cette commission est elle-même composée de fonctionnaires des administrations de la marine, de la guerre, des finances et des travaux publics (2) ; ces administrations sont re-

(1) V. circulaire des 21 février 1853 et 18 juin 1854. Bull. off. de la marine, 1864, N° 150. — Revue prat. de l'enregist., N° 1576. — Circ. 16 janv. 1882. Bull. off. 1882, N° 16. — Circ. 20 novemb. 1884. Bull. off. 1884, N° 454. — Circul. du 5 mars 1885. Bull. off. 1885, N° 80.

(2) Circ. du 20 nov. 1884, art. 2.

présentées, savoir : celle de la marine par le commissaire de l'inscription maritime du ressort, désigné par le préfet maritime ; celle de la guerre par le chef du génie sur le territoire duquel se trouve le rivage à délimiter, cet officier étant désigné par le directeur du génie ; celle des finances par un délégué du service des domaines nommé par le préfet du département ; enfin le ministère des Travaux Publics est représenté par l'ingénieur des Ponts et Chaussées de la région. La commission définitivement formée doit fixer le jour où sera effectuée la délimitation ; s'il s'agit des rivages de l'Océan ou de la Manche, ce jour ne pourra être que celui de la grande marée de mars, ou d'une marée équivalente ; s'il s'agit des rivages de la Méditerranée, l'opération pourra avoir lieu au choix de la commission pendant la période où la trace du grand flot d'hiver est encore reconnaissable, c'est-à-dire du 25 mars au 15 juin. « L'administration, dit encore l'art. 3 de » la circulaire de 1884, doit avoir recours aux moyens de » publicité dont elle dispose, afin que le jour où les opé- » rations doivent être conduites sur le terrain, soit an- » noncé à l'avance dans les localités ; les propriétaires » riverains s'ils sont connus seront spécialement préve- » nus ». C'est généralement le préfet qui fait publier ou afficher dans les communes l'avis annonçant la délimitation ; quant aux notifications individuelles, elles sont expédiées par les soins de l'un des services intéressés, désigné par l'arrêté constitutif de la commission. S'il n'a pas été procédé à cette désignation, cette dernière y pourvoit après concert entre ses membres. A l'époque fixée la commission se rend sur les lieux et procède aux constatations matérielles ; elle relève suivant les cas la ligne de laisse du plus grand flot de mars, ou la trace du plus grand flot d'hiver formée par le bourrelet que les vagues laissent

généralement aux extrémités atteintes ; si ce bourrelet a disparu par suite de la violence du vent, ou a été déplacé par le halage des bateaux, ou bien encore si le rivage est formé de roches sur lesquelles les vagues ne laissent aucune trace, elle procède à des enquêtes « dans lesquelles sont entendus des agents des douanes, des pêcheurs, des officiers municipaux et en général toutes les personnes aptes à l'éclairer » (1). Cependant si dans ces cas spéciaux les maires des communes riveraines doivent être consultés, une circulaire du ministre de la marine, du 15 juillet 1856, recommande de ne pas faire figurer les officiers municipaux parmi les membres de la commission. Que décider lorsqu'on se trouve en présence non pas d'une grève en pente douce, se raccordant insensiblement au lit de la mer, mais en face d'une falaise surplombant à pic les eaux elles-mêmes ? On pourrait à la rigueur, pour éviter des recherches pénibles, reculer jusqu'à la crête la limite du rivage ; mais se serait empiéter sur la propriété privée ; il vaut mieux fixer cette limite au pied même de la falaise jusqu'au point atteint par la marée ou le grand flot d'hiver (2).

Qu'il s'agisse des rivages de l'Océan ou de la Méditerranée, les commissions doivent tenir compte autant que

(1) Circulaire de 1884, art. 2.

(2) BEECHMANN. — Ann. des Ponts et Chaussées, 1882, 1, 372. — Il arrive parfois, lorsque les eaux de la mer baignent directement la falaise, que celle-ci vienne à s'écrouler ; les éboulis font alors partie du domaine public jusqu'au niveau atteint par le plus grand flot de mars ; mais les matériaux provenant du fond supérieur et rattachés à la terre ferme restent la propriété du riverain dans la mesure où ils émergent encore. — Lorsque ces matériaux forment une île, la situation est différente. Les droits des propriétaires riverains disparaissent par la perte de la chose, et l'État peut revendiquer l'îlot créé comme bien vacant et sans maître.

possible des sinuosités que la mer trace sur la côte (circulaire de 1884, art. 10). Ce point avait fait autrefois l'objet de difficultés entre l'administration des Domaines et celle des Ponts et Chaussées. L'administration des Ponts et Chaussées, pour abrégé le travail et se dispenser de recherches minutieuses sur les lieux, pour faciliter aussi l'adaptation du plan au tracé pratique, ne suivait pas toujours fidèlement les contours plus ou moins capricieux de la ligne formée par la plus haute vague ou le plus grand flot de mars ; elle remplaçait ces contours par une série de lignes droites se rapprochant le plus possible de la laisse des hautes mers, sans cependant en être la reproduction exacte. L'administration des Domaines fit observer, à juste titre, que cette manière de procéder était vicieuse parce qu'elle avait tantôt pour résultat d'étendre le domaine public aux dépens des riverains, tantôt au contraire de diminuer ce même domaine en laissant en arrière des terrains régulièrement couverts par les eaux (1).

Mais si les commissions de délimitation doivent se livrer à un examen approfondi des lieux, il leur est interdit de rechercher dans les titres qui peuvent leur être présentés une base d'appréciation de la domanialité publique ; par application de ce principe, il est de leur devoir de comprendre dans le rivage les terrains concédés à charge d'endiguage qui n'ont pas été encore soustraits

(1) Dépêche du 4 mars 1859 à l'amiral préfet maritime de Cherbourg. Instruction domaniale du 18 juin 1864, § 9 : « Les commissions délimitatives doivent tenir un compte aussi exact que possible des sinuosités que la mer trace sur les côtes, quelle que soit, d'ailleurs, la difficulté de l'établissement des plans à joindre aux décrets destinés à sanctionner les opérations ». Cons. État. Arrêt du 10 mars 1882, LEBON, 1882, p. 245 *in fine* — FOURNIER, op. cit., p. 336.

à l'action des eaux, ainsi que ceux qui auraient été envahis à nouveau par la mer à la suite de la rupture des digues construites. La solution doit-elle être la même quand on est en présence d'une portion du domaine public constituant une propriété privée parce qu'elle a fait l'objet de ventes nationales ou de concessions antérieures à 1566 ? Dans ce cas, comme dans le précédent, nous croyons que les membres de la commission ne peuvent, sans dépasser leurs pouvoirs, vérifier les droits qui leur sont opposés ; si le procès-verbal de délimitation doit mentionner les observations des riverains, il appartient exclusivement aux tribunaux compétents de se prononcer sur la validité des titres ; la réserve des droits des tiers constitue d'ailleurs à elle seule une garantie suffisante (1). La délimitation effectuée, la commission représente les limites obtenues par des piquets plantés le long du rivage et recueille les observations des tiers intéressés (circulaire de 1884, art. 1 et 2). Les opérations sont ensuite consignées dans un procès-verbal qui doit mentionner les procédés techniques employés et indiquer aussi les conditions météorologiques qui ont accompagné la délimitation ; il faut en particulier faire connaître l'état de la mer, la force et la direction du vent ainsi que la hauteur de la marée, s'il existe à proximité un marégraphe (2) ; le même procès-verbal doit contenir la mention que toute la publicité désirable a été donnée en

(1) Cons. État, 27 juin 1884.

(2) L'instrument dit marégraphe, qui sert à enregistrer mathématiquement les hauteurs successives des marées, est composé d'un cylindre qu'un mouvement d'horlogerie fait tourner autour de son axe, tandis qu'un crayon, mobile suivant la génératrice du cylindre, et commandé par un flotteur, se meut suivant cette génératrice. (Bourgeois. *Revue maritime et coloniale*, 1882, t. LXXIII, p. 572. — Navereau, *op. cit.*, p. 198, note I).

temps opportun aux opérations et mentionner la présence ou l'absence des riverains intéressés ; les observations présentées par ces derniers s'ils ont suivi les travaux de la commission doivent être également consignées. Un plan en double expédition signé par les membres de la commission est joint au procès-verbal ; il doit être établi avec le plus grand soin ; la ligne indicative des limites proposées doit être aussi nette que possible et porter l'intitulé « Limites du rivage de la mer ». Quant aux dépenses matérielles résultant des opérations, elles sont seules supportées par le département de la marine (art. 16). Les frais de route et de vacation attribués aux délégués des diverses administrations incombent au contraire aux départements ministériels dont relèvent ces fonctionnaires (art. 17).

Lorsque le procès-verbal et le plan ont été rédigés, ces pièces sont transmises au préfet maritime ou au préfet du département suivant le cas ; ce dernier soumet alors la délimitation à une enquête *commodo et incommodo* : la durée de cette enquête à laquelle il est procédé par un commissaire-enquêteur est habituellement de huit jours ; le dossier est ensuite transmis au ministre de la marine qui, après avoir consulté ses collègues sur la régularité des opérations, prépare le projet de décret ; ce projet une fois terminé est soumis à l'approbation du Conseil d'Etat qui émet à son tour un avis favorable ou défavorable suivant que les règles de la matière lui paraissent avoir été bien ou mal appliquées. Si le Conseil d'Etat estime que les principes ont été violés ou s'il rencontre quelque erreur, les opérations doivent être recommencées en tenant compte des critiques formulées ; dans le cas contraire, le projet de décret est immédiatement présenté à la signature du

Président de la République. Le décret est alors inséré au Bulletin des Lois ; une copie en est adressée au préfet du département où la délimitation a eu lieu et le Directeur des Domaines en assure la publication dans les communes intéressées soit par voie d'affiche, soit par notification individuelle aux riverains.

Les parties qui s'estiment lésées par le décret de délimitation peuvent, ainsi que nous l'avons indiqué dans la première partie de notre étude, s'adresser aux tribunaux civils ou administratifs pour obtenir soit une indemnité, soit la restitution en nature des terrains qui leur ont été enlevés ; nous ne reviendrons pas ici sur les difficultés que présente l'exercice de ce double recours, puisqu'elles nous sont déjà connues.

TROISIÈME SECTION

De la délimitation transversale des fleuves et rivières

La délimitation du domaine public maritime d'avec le domaine public fluvial à l'embouchure des fleuves et rivières (1) présente des difficultés exceptionnelles ; dans les cas précédents, malgré de nombreuses controverses sur les procédés techniques applicables, nous avons un principe directeur, tantôt la maxime du plenissimum flumen, tantôt celle du plus grand flot de mars ; dans notre espèce, aucun texte ne nous fait connaître sur quelles bases doit se fonder la fixation des limites. C'est

(1) Les délimitations transversales doivent être faites aux entrées des ports et aux embouchures des fleuves et cours d'eau, même les plus étroits. Circul. min. marine. 8 mars 1883. Bull. off. p. 190 — 1883.

en vain que l'on chercherait une solution au problème dans l'ordonnance de 1681 ; cette dernière ne s'applique très certainement qu'aux rivages de l'Océan, puisqu'elle parle de ce que la mer «couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et jusqu'où le plus grand flot de mars se peut étendre sur les grèves»; l'art. 2 du décret du 21 février 1852 est également muet sur le point qui nous intéresse. «Les limites de la mer, nous dit cet article, seront déterminées par des décrets du Président de la République, tous les droits des tiers réservés, sur le rapport du ministre des travaux publics, lorsque cette délimitation aura lieu à l'embouchure des fleuves et rivières». Les règles de compétence et d'instruction sont donc les seules qui paraissent avoir préoccupé le législateur; et cependant lorsqu'on examine l'intérêt pratique de la question on est encore plus étonné de ce silence, car cet intérêt pratique est des plus considérables. Il n'y a, en effet, tout d'abord, sur les rivages de la mer, aucune servitude analogue à celle que l'art. 556 du code civil impose aux fonds riverains d'un cours d'eau et qui oblige les propriétaires de ces fonds à laisser sur la limite extrême de leur propriété un espace suffisant pour l'établissement du chemin de halage ou de marchepied (1); mais c'est encore la différence de législation relative aux alluvions qui donne à cette délimitation une aussi grande importance. Tandis que les accroissements et atterrissements qui se forment successivement et imperceptiblement le long des fleuves et rivières sont considérés par les articles 556 et 557 du code civil

(1) Edit d'août 1669, tit. XVIII, art. 7. — Edit du 23 décembre 1672, ch. XVII, art. 7. — Décret du 22 janv. 1808, art. 1^{er} — l. 8 avril 1898, art. 46.

comme partie intégrante des propriétés riveraines, la loi dispose, au contraire, que les lais et relais de la mer appartiennent à l'Etat (1). Suivant donc que l'administration fixera à tel ou tel endroit les limites du domaine public maritime, elle agrandira le domaine privé de l'Etat, ou laissera entre les mains des particuliers des terrains d'une haute valeur. Au premier abord, la différence de législation que nous signalons peut paraître insignifiante; en fait, elle a des conséquences capitales à cause du nombre et de la fertilité des alluvions qu'on rencontre à l'embouchure des cours d'eau; il suffit pour s'en rendre compte de considérer la Seine sur les rives de laquelle ces alluvions s'étendent sans interruption de Quillebœuf et de Tancarville au Havre, c'est-à-dire sur une longueur d'environ six lieues; il suffit encore de remarquer les nombreux procès auxquels elles ont donné lieu, aussi bien dans l'ancien droit (2) que de nos jours (3).

Ce qui ajoute à la difficulté de la matière déjà si compliquée par elle-même, c'est l'existence à l'embouchure des cours d'eau de trois limites distinctes que l'on a souvent confondues et qu'il est essentiel cependant de ne pas confondre; la première de ces limites est celle de l'inscription maritime. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 24 décembre 1896, elle s'étend «jusqu'au point où remonte la marée et pour les fleuves où il n'y a pas de marée jusqu'à l'endroit où les bâtiments de mer peuvent

(1) Art. 538-537, C. civil.

(2) Parlem. de Rouen. 21 mars 1770 — 27 juillet 1778 — 21 novembre 1782.

(3) Rouen, 26 août 1840. S. 41-2, 32. — Cons. d'Etat. 4 mars 1882, Duval. — Cass. 24 janv. 1893, comm. de Gouffreville. S. 95-1, 13. — Dz. 93. 1. 281.

remonter»; la ligne ainsi déterminée a pour objet de fixer les localités où tous ceux qui naviguent sont considérés comme se livrant à la navigation maritime et, par suite, incorporés dans le personnel de la marine. Dans ce même rayon la pêche est réservée aux inscrits maritimes sans le paiement d'aucun droit, ni d'aucune patente (1). La distance qui sépare la mer du point jusqu'où les grandes marées de vive eau se font sentir et qui sert de base à l'établissement des limites de l'inscription maritime est parfois très considérable. Pour en citer quelques exemples, dans la Seine, ce point a été fixé au barrage de Martot, à 129 kilomètres du rivage; dans la Loire, il est à 69 kilomètres de l'embouchure, à Mauves, au-dessus de Nantes; dans la Gironde, à 156 kilomètres de l'Océan. La deuxième de ces limites est celle à partir de laquelle la pêche cesse d'être fluviale pour devenir maritime (2); en principe, elle se confond avec la ligne de l'inscription maritime, mais elle nécessite la fixation d'un point dit de cessation de la salure des eaux, à partir duquel la pêche, bien que toujours réservée aux inscrits maritimes, est soumise aux règles de police et de conservation édictées pour la pêche fluviale; ce point de cessation de la salure des eaux est établi lui aussi bien en amont de l'embouchure du fleuve; on le fait généralement remonter jusqu'à l'endroit où se fait encore sentir l'influence des hautes marées moyennes de pleine et nouvelle lune. Enfin, la navigation étant également soumise à des règles de police différentes, suivant qu'elle est réputée maritime ou fluviale (3), il y a lieu à la détermination d'une

(1) Décret du 21 février 1852, art. 132.

(2) Loi du 15 avril 1829, art. 3.

(3) Décret du 9 avril 1883 sur la navigation fluviale, art. 1^{er}. — Décret du 1^{er} février 1893 sur la navig. maritime, art. 1^{er}.

troisième limite toute de fait et naturellement marquée par les obstacles matériels qui s'opposent au passage des bâtiments de mer. La délimitation transversale de l'embouchure des fleuves et rivières ne ressemble en rien aux précédentes (1); elle a un but différent, puisqu'elle intéresse directement le domaine public et peut porter atteinte à la propriété privée; le seul fait que cette délimitation doit être opérée conformément à l'état naturel des lieux condamne d'ailleurs, par avance, tout système qui chercherait à utiliser les limites déjà fixées pour l'inscription maritime, la pêche ou la navigation.

Puisque la loi est muette sur la délimitation du domaine public à l'embouchure des cours d'eau, et que, d'autre part, l'on ne peut appliquer par analogie les règles relatives à l'inscription maritime, à la pêche ou à la navigation, ces règles poursuivant un but différent, il ne nous reste plus pour trouver une solution qu'à rechercher de quelle façon la doctrine et la jurisprudence ont résolu la difficulté. Mais, ici encore, ce n'est qu'après une étude délicate et attentive que nous pourrions dégager un critérium sérieux, car nombreux sont les systèmes qui ont été proposés; le premier, le plus ancien de tous, pousse à l'extrême les prétentions de l'État et fait re-

(1) Le décret du 21 février 1852 traite séparément des limites de l'inscription maritime (art. 1^{er}) et de la délimitation transversale de l'embouchure des fleuves et des rivières (art. 2^e). — C'est une preuve que l'on ne saurait confondre les deux opérations. Dans son rapport sur l'ordonnance réglementaire du 10 juillet 1833, le ministre des finances avait d'ailleurs déjà fait observer que les limites du domaine public devaient être fixées « en vertu des règlements et lois en vigueur et *indépendamment des limites nécessairement plus étendues de l'inscription maritime.* » — Voir encore les déclarations de M. Mestadier, rapporteur de la loi du 15 avril 1829 devant la Chambre des députés, Duvergier, 1829, p. 87 et s. : Rapports de MM. de Malleville, Favard de Langlade et Mestadier.

monter la mer dans les fleuves et rivières jusqu'au point où le plus grand flot de mars fait sentir son influence ; un second, très nettement exposé dans nos vieux auteurs, aboutit à des résultats diamétralement opposés ; très favorable aux riverains, il consiste à soutenir, au contraire, qu'un cours d'eau conserve son caractère jusqu'au moment où ses eaux se perdent définitivement dans celles de la mer et qu'il faut, en conséquence, séparer la mer du fleuve par une ligne rétablissant la continuité du rivage. Ces deux opinions absolues et sans nuances divisaient, antérieurement à 1789, la doctrine et la jurisprudence ; appliquées de nos jours, elles ont fait, il y a peu de temps encore, l'objet de très vives controverses.

Avant 1789, la doctrine qui prétend faire remonter la mer à l'intérieur des fleuves et rivières jusqu'au point où se fait sentir l'action du plus grand flot de mars était soutenue par le Domaine ; mise en pratique par plusieurs décisions administratives, elle fut énergiquement combattue par des auteurs remarquables, condamnée par les parlements et le Conseil d'État ; on a dit (1) que Valin, dans son commentaire de l'ordonnance de 1681, l'avait approuvée ; en réalité il n'en est rien et jamais Valin n'a examiné cette question ; il se demande seulement jusqu'où s'étend la juridiction de l'amiral à l'embouchure des cours d'eau et décide que cette juridiction a pour limite l'endroit du fleuve où le plus grand flot de mars cesse de se faire sentir (2). C'est là une règle de compétence qui, au

(1) PLOQUE. De la mer, N° 169 ; DAVIEL, Cours d'eau. t. I, N° 68. — NAVREAU, op. cit., p. 250.

(2) Comm. de l'ordonnance de 1681, art. 1^{er}, tit. VII, livre IV : « Comme la mer refoule dans les fleuves et rivières navigables qui y affluent, la juridiction de l'amiral s'étend tout de même dans ces rivières et ne finit qu'à l'endroit où le plus grand flot de mars cesse de s'y faire sentir ».

point de vue domanial, ne peut avoir aucune conséquence. Henrion de Pansey et Merlin ont, au contraire, exposé avec beaucoup de détails la controverse antérieure à 1789 et discutent cette thèse à l'occasion d'un débat plus général portant sur la propriété des alluvions formées sur le bord des fleuves et rivières navigables; ces jurisconsultes repoussent l'un et l'autre les prétentions du Domaine et invoquent des arguments qui à l'heure actuelle ont encore toute leur valeur. « Ceux qui veulent dépouiller les riverains de leur propriété, nous dit Henrion de Pansey (1), prétendraient-ils que les bords des fleuves navigables dans lesquels il y a flux et reflux et les terres que le grand flot de mars couvre sur les rives de ces fleuves font partie du domaine de la couronne? L'ordonnance de la marine ne parle que des bords de la mer et non des terres cultivées au bord des rivières et possédées par des particuliers », et l'auteur en conclut que la marée imprime une servitude de passage sur le fonds qui la reçoit sans priver le cultivateur du fruit de son travail. On ne saurait évidemment accepter jusqu'au bout le raisonnement d'Henrion de Pansey; il considère comme appartenant aux riverains les alluvions que recouvrent encore les marées alors que celles-ci, nous le savons, font toujours partie du lit du cours d'eau; mais son argumentation est excellente lorsque, se basant sur l'ordonnance de 1681, il décide qu'en aucun cas ces mêmes alluvions ne peuvent être rangées dans les rivages de la mer. De son côté, Merlin, dans ses questions de droit (2), exprime avec une certaine originalité les mêmes idées :

(1) Dissertations féodales. — Eaux, §. 6, t. I, p. 654.

(2) Questions de droit. — Rivages de la mer, XIV, p. 416 et s.

« Très souvent, dans les rivières qui ont leur embouchure dans la mer, le flux remonte les eaux beaucoup plus loin que le plus grand flot de mars ou d'hiver ne s'étend sur les grèves; doit-on, pour cela, réputer rivages maritimes les terres situées le long de ces rivières? non sans doute, et s'il en était autrement, les bords de la mer s'étendraient à certains endroits à plus de 30 myriamètres au delà de la mer même, chose absurde et qui n'est certainement pas entrée dans les vues de l'ordonnance de 1681 ». La doctrine primitive du domaine était comme on le voit abusive; sous prétexte de sauvegarder les intérêts privés de l'État, elle aboutissait à une véritable expropriation. Aussi de nos jours, les tribunaux, se ralliant à l'opinion de Merlin et d'Henrion de Pansey, l'ont-ils à leur tour écartée (1). Les arrêts du 23 juin 1830 et du 22 juillet 1841 indiquent, en termes très clairs et très précis, qu'un fleuve affluent à la mer ne change jamais de nature par l'effet du flux de cette dernière dans son lit « à ce point que ses rives cessent d'être fluviales pour prendre le caractère de rives maritimes ». Le ministre de la marine a lui-même adopté cette façon de voir dans une circulaire du 3 avril 1851 (2) et s'exprime de la manière suivante : « L'exercice de la libre pêche côtière dans la partie des fleuves et rivières où remonte la marée ne saurait imprimer à leurs rives le caractère de domanialité publique du rivage de la mer dont l'art. 1^{er}, titre VII, livre XV de l'ordonnance d'août 1681 a déterminé la

(1) Rennes, 18 mai 1829; — Cass. req. 23 juin 1830, Dz. 30, 1, 307; — Rennes, 21 mai 1839, Dz. 39, 2, 234; — Rouen, 26 août 1840; — Cass. req. 22 juillet 1841, S. 41, 1, 620, Dz. 41-1, 323; — Cass. civ., 28 juillet 1869, S. 71, 1, 141; — Cass. civ., 4 février 1891; Cadot, S. 93, 1, 358.

(2) Bull. officiel de la marine, 9 octobre 1851.

limite; j'adhère complètement, en conséquence, aux conclusions d'un arrêt du 23 juin 1830 par lequel la Cour de Cassation a décidé que « le bord d'une rivière, même couverte par les flots de la mer, reste bord de rivière et n'est pas rivage de la mer ». La difficulté paraît donc à l'heure actuelle définitivement tranchée; en réalité nous la retrouverons tout à l'heure sous une autre forme. Si aujourd'hui l'on ne soutient plus, en effet, que la mer remonte dans les fleuves jusqu'à l'endroit où se fait sentir l'action de la marée, l'on soutient du moins que le domaine public maritime ne disparaît qu'au point de cessation de la salure des eaux. Ce nouveau critérium semble cependant définitivement abandonné; mais il a été quelque temps suivi par la marine et a servi de base aux premières délimitations effectuées après le décret du 21 février 1852.

Le système contraire à celui que nous venons d'exposer, laissant de côté toute influence des marées, s'attache exclusivement à la configuration des rives; il n'admet pas qu'un cours d'eau perde sa nature par l'effet de phénomènes qui lui sont étrangers et décide que tout fleuve conserve son caractère propre jusqu'au moment où, cessant d'être reconnaissable, il disparaît définitivement dans la mer. Pour connaître la limite qui sépare le domaine public maritime du domaine public fluvial, il suffit alors de rétablir la continuité du rivage par une ligne idéale tirée entre les deux caps les plus avancés dans la mer et situés à l'embouchure, de côtés différents du lit. On invoque en ce sens les termes dont fait usage l'ordonnance de 1681; la qualité de rivage, dit-on, ne peut être attribuée qu'à la grève, à la plage, au terrain qui à marée basse reste en contact avec les flots; comment le

mot grève pourrait-il désigner les rives entre lesquelles le cours d'un fleuve se trouve resserré? Cette théorie très séduisante au premier abord a été admise par un certain nombre d'arrêts (1) et notamment par celui du 18 mai 1839 relatif à l'affaire de la Penfeld, confirmé par la Cour de Cassation le 23 juin 1830; mais c'est encore dans la décision du 28 juillet 1869 (2) que la Cour suprême a le mieux exposé sa manière de voir. «Attendu, dit un considérant de cet arrêt, que lorsqu'un cours d'eau vient se jeter à la mer, il conserve sa nature et sa dénomination propre jusqu'au moment où il se perd dans la mer, les limites de celles-ci s'arrêtant là où les falaises et les grèves sont interrompues par les rives du fleuve, et réciproquement celui-ci et ses rives se prolongent jusqu'au point où elles coupent les falaises et le rivage de la mer...». En réalité, quand on examine de près cette opinion, on s'aperçoit qu'elle est aussi exagérée que la précédente. Poussant jusqu'à l'extrême une idée qui en elle-même n'est pas mauvaise, elle implique que le fleuve a creusé lui-même et dans tous les cas l'échancrure par laquelle il déverse ses eaux. Sans doute, il faut tenir compte de la configuration des rives, c'est un des éléments de la question; mais décider que cette échancrure, quelle que soit sa profondeur et son étendue, est toujours l'œuvre du cours d'eau, c'est aller à l'encontre des faits, c'est retrancher du domaine public maritime toute baie, toute sinuosité du rivage dès qu'on y rencontre la plus paisible, la plus insignifiante des

(1) Rouen, 26 août 1840. — Cour de Cass., 22 juillet 1841.

(2) Cette décision est relative à l'embouchure de la Vic (Vendée). Dalloz, 1869, I, 489.

rivières. M. Aucoc (1) a présenté cette critique en des termes remarquables. «Ce système, dit-il, a le tort de ne pas tenir un compte suffisant de la variété des faits qui se produisent à l'embouchure des fleuves et rivières dans la mer; il paraît reposer sur une hypothèse géologique qui peut être vraie quelquefois, mais qui peut être souvent inexacte, à savoir que c'est le fleuve ou la rivière aboutissant à la mer qui a formé par son cours toute la coupure du rivage..., cela est admissible pour de grands fleuves, surtout s'ils coulent à travers un terrain qui n'offre pas de résistance; mais le rivage de la mer sur les points où n'aboutit aucun fleuve, aucune rivière présente parfois de nombreuses et profondes échancrures par lesquelles les eaux de la mer semblent remonter dans l'intérieur des terres et dont le rivage est incontestablement rivage de la mer. Pourquoi admettrait-on que toute échancrure du rivage dans laquelle un fleuve ou une rivière vient se jeter doit être attribuée à l'action du fleuve ou de la rivière et être considérée comme la suite de son lit? Est-il vraisemblable que l'origine des nombreuses déchirures qui se sont produites dans les côtes granitiques de la Bretagne soit due aux eaux des petites rivières qui viennent s'y mêler aux eaux de la mer et n'en occupent à marée basse qu'une très faible partie?» Il n'y a donc pas là, comme le fait encore observer M. Aucoc, une règle générale applicable à toutes les hypothèses; s'il est possible de l'invoquer quelquefois avec raison lorsqu'il est facile de distinguer les rives du fleuve, du rivage de la mer, et lorsque le volume des

(1) De la délimitation du rivage de la mer, p. 21 et 22.

eaux salées n'est pas trop supérieur à celui des eaux douces, il ne faut pas l'étendre à d'autres cas sous peine d'aboutir à des résultats invraisemblables et contraires au bon sens (1).

Le point de cessation de salure des eaux, dont nous avons parlé précédemment, n'a jamais été proposé comme le phénomène unique sur lequel devrait être basée toute délimitation, mais dans plusieurs circulaires du ministre de la marine et notamment dans celle du 23 mars 1852, on lui donne une importance particulière. « La limite, dit cette circulaire, doit être fixée au point où les eaux cessent d'être salées d'une manière sensible, où l'on ne remarque plus de dépôts marins, où l'influence des eaux sur la végétation n'est ni nuisible ni délétère, où l'on ne rencontre plus d'herbes marines, ni aucun fait géologique prouvant une action puissante de la mer ». Comme on peut s'en rendre compte, les termes employés dans ce document sont assez significatifs ; ils posent comme principe que l'on doit se préoccuper avant tout des *caractères marins* rencontrés à l'embouchure du fleuve ou de la rivière et en particulier du point où les eaux « cessent d'être salées d'une manière sensible ». Le résultat de cette circulaire ne se fit pas attendre ; il ressort, en effet, d'une lettre du ministre de la marine adressée au Préfet maritime de Brest, en date du 9 octobre 1855, que sur 20 délimitations faites aux embouchures des cours d'eau dans le 2^e arrondissement maritime, 10 bornaient la mer à la limite extrême de la salure des eaux, 6 en aval et 4 en amont :

(1) Ce système a été appliqué plusieurs fois. Délimitation de la Gironde de la pointe de Grave à la pointe de Suzac. Décret du 26 août 1857. Délimitation de la Loire de la pointe de Penhoët au fort Mindin. Décret du 8 novemb. 1854.

dans cette même lettre le ministre repoussait, il est vrai, l'opinion du préfet, qui considérait comme identiques les limites de la mer et le point de salure des eaux, mais il ne songeait nullement à rectifier les décisions antérieures et prescrivait « de reporter en amont la limite de la salure des eaux jusqu'à la ligne fixée pour la limite de la mer quand celle-ci se trouvait en aval ». Toute exagération laissée de côté, il est certain que la méthode qui consiste uniquement à tenir compte des *caractères marins* et en particulier de la salure des eaux est mauvaise ; elle aboutit en pratique à des conséquences désastreuses pour les riverains, parce qu'elle fait remonter la mer dans l'intérieur des fleuves et rivières à des distances parfois considérables ; à ce point de vue, ses effets sont les mêmes que si l'on prenait comme base de la délimitation le point où cesse de se faire sentir l'influence du grand flot de mars. C'est par application de cette théorie que le décret du 19 avril 1852, relatif à la délimitation transversale de la Seudre (Charente-Inférieure), a pris comme limite séparative de la mer et de la rivière l'écluse du Ribérou, située à 22 kilomètres dans les terres ; il attribuait ainsi au rivage de la mer plus de 18.000 parcelles cadastrées couvertes par les eaux au moment des plus fortes marées, et dont les détenteurs étaient propriétaires soit en vertu de titres authentiques, soit en vertu de transmissions héréditaires immémoriales. Cette décision était si exorbitante, cadrait si peu avec la réalité des faits, que l'administration dut reculer devant les difficultés qu'eût entraîné son exécution ; sans la reporter expressément, le gouvernement en annula les effets par un décret du 26 mai 1866, qui faisant entrer les fonds litigieux dans la catégorie des relais de mer, domaine privé de l'État,

permettait par là même aux riverains d'invoquer contre le Domaine leurs titres et leur possession (1). L'exemple que nous venons de citer est frappant ; il est préférable aux meilleurs arguments et démontre que si l'on doit tenir compte des « *caractères marins* » qui peuvent se rencontrer à l'embouchure des cours d'eau, il ne faut pas cependant négliger les autres éléments d'appréciation ; si la salure des eaux indique la mer, la configuration des rives, leur parallélisme, la nature des alluvions révèlent la présence du fleuve et constituent parfois même la meilleure preuve de sa domination.

Nombreuses sont les autres théories qui ont été proposées et qui prennent, comme point de départ, tantôt la disparition définitive du parallélisme des rives (2), tantôt la nature et le volume comparatif des eaux qui remplissent l'estuaire (3), ou bien encore qui groupent un certain nombre de faits de la même espèce pour en former un critérium ; sans examiner un à un tous ces systèmes, ce qui exigerait trop de temps et serait inutile, nous les

(1) Rapport du ministre de la marine Bulletin officiel, 1866. — Aueoc, Délimitations, p. 22, 23 et s.

(2) Orne: Avis du Cons. gén. des Ponts et Chaussées du 20 mars 1844; Vilaine: avis du 18 octobre 1855, et décret du 12 janv. 1856. Authie: avis du 5 mars 1837, Winnereux: avis du 16 janvier 1898.

(3) Fournier. Traité d'administration de la marine, t. III, p. 21 et 337. — Domanialité publique. Revue marit. et colon., 1878; t. LXII, p. 379. — « C'est la mission de l'administration, lorsqu'elle se trouve en présence de ces problèmes délicats, d'apprécier la question du quantum, en tenant même parfois un peu compte des faits extérieurs, spéciaux aux espèces. Mais le principe doit demeurer sauf: ce n'est pas la direction des terres riveraines, c'est le volume prédominant et la nature des eaux qui détermine le domaine à classer ». M. l'amiral Bourgeois, conseiller d'Etat, rapporteur de la commission instituée par décision du 22 juillet 1881 pour visiter l'embouchure de la Seine (C. d'Etat, 10 mars 1882), a émis une doctrine analogue. — En ce sens encore: Tenereau, Des Délimitations, p. 23.

critiquerons d'un mot; tous présentent le même défaut, celui de vouloir ériger, en principe, une circonstance particulière, un ou plusieurs phénomènes de la même nature, sans jamais tenir compte des autres éléments de la solution : ces éléments sont, en effet, très nombreux et chacun d'eux, quelque insignifiant qu'il paraisse, a sa valeur; sous prétexte de les comparer entre eux, de connaître leur importance relative, on ne saurait en écarter un seul; c'est donc seulement après un examen approfondi des lieux, après une étude attentive de l'embouchure du fleuve ou de la rivière, qu'une décision doit être prise et que les limites peuvent être fixées; la section d'administration du Conseil d'État, dans un avis adopté le 24 janvier 1850, au sujet de la délimitation du rivage de la mer dans la baie de l'Orne, déclare que «les moyens d'appréciation qui seraient tirés de la salure des eaux, de la nature des terrains ou de la forme des rives sont sujets à varier dans leur application d'après les lieux et les circonstances, d'où il suit que l'appréciation des faits et des circonstances doit indiquer les éléments de la solution à donner dans chaque espèce». Le Conseil d'Etat a touché juste, il a vu qu'un critérium unique était impossible parce que la délimitation transversale était une question de fait; mais si ce critérium est impossible, il existe des règles générales applicables à la matière et ce sont ces règles générales, trop longtemps laissées dans l'ombre, qu'il importe de développer.

Recherchons tout d'abord les phénomènes dont il y a lieu de tenir compte pour la délimitation transversale et qui permettent de reconnaître la prédominance de la

mer ou du fleuve (1) sur un point déterminé. Ces phénomènes sont particulièrement nombreux et nous les connaissons déjà pour la plupart; les plus importants d'entre eux sont : la configuration générale des rives et leur parallélisme — le plus ou moins de largeur de la baie — la salure des eaux — la mobilité des atterrissements qui se forment, plus grande dans les parties maritimes que dans les parties fluviales — la nature des matières qui composent ces atterrissements — la direction des courants qui les ont apportées — la phosphorescence des eaux — le caractère maritime ou non des plantes qui croissent spontanément dans la baie — des coquilles et poissons qui s'y trouvent — des oiseaux qui la fréquentent — le mode de navigation pratiqué — l'aspect général des rivages de la mer. Chacun de ces faits constituant un élément du problème à résoudre doit être l'objet d'observations attentives et méthodiques; nous reconnaissons cependant que certains d'entre eux paraissent plus significatifs que les autres; il en est ainsi notamment du parallélisme des rives, du volume comparatif des eaux douces et salées, de la nature des atterrissements que l'on rencontre à l'embouchure du fleuve ou de la rivière. Est-il possible, en s'attachant au plus ou moins d'importance de l'un des caractères que nous venons d'énumérer, de négliger les autres? nous ne le croyons pas

(1) Les canaux et rivières canalisées sont également soumis à la délimitation transversale; mais les rives de ces cours d'eau étant encaissées, la fixation de la ligne qui les sépare de la mer ne présente guère de difficultés; l'élément fluvial s'étend jusqu'au point où cessent les digues. — De Recy : *Trait. du dom.*, N° 849. Fournier, *op. cit.*, III, p. 24. *Circul. minist. marine*, 8 décembre 1852. *Bull. off.* 1852, p. 540. *Id.*, 21 février 1853. *Bull. off.* 1853, p. 150. *Id.*, 24 janv. 1855. *Bull. off.* 1855, p. 221.

et c'est là, nous semble-t-il, le point faible de la théorie qu'a exposée M. Aucoc dans son ouvrage sur la délimitation des rivages de la mer; d'après cet éminent jurisconsulte, il faudrait, en effet, tenir compte d'abord de la configuration des rives, puis de la nature des eaux et de celle des bords : « La salure des eaux, dit-il (1), indique la mer, mais le parallélisme des rives indique le fleuve; quand ce dernier élément est nettement accusé, *il suffit pour distinguer le fleuve de la mer*; si la configuration des rives peut faire doute, il faudra trancher la question en tenant compte du volume des eaux salées par rapport aux eaux douces et de la nature des atterrissements ». M. Le Vavasseur de Précourt (2) exprime la même opinion : « A défaut de tout texte pour résoudre cette question, nous pensons qu'on doit se guider sur les trois ordres de faits suivants : en premier lieu la configuration des côtes, leur écartement ou leur parallélisme qui permet de reconstituer par la pensée la ligne qu'aurait suivie le rivage si le fleuve ne s'y était pas frayé un passage; puis ensuite — *mais à titre accessoire* — la nature des eaux qui viennent sur les rivages et l'origine maritime ou fluviale des terres que les eaux y déposent et qui forment les alluvions ». M. Aucoc s'appuie, pour soutenir cette thèse, sur l'avis du 4 mars 1875 relatif à l'Odet (Finistère). Mais il nous semble qu'il faut voir dans ce document, moins un indice de variation dans la jurisprudence du Conseil d'État, que l'expression du caractère qui dans l'espèce a paru devoir l'emporter. Il est d'ailleurs à re-

(1) Aucoc. Délimitation, p. 26.

(2) Arrêt du 10 mars 1882. Lebon, 1882, p. 248, note. — Navereau. Op. cit., p. 277 et suiv.

marquer que le Conseil, dans l'arrêt du 6 mars 1882, relatif à l'embouchure de la Seine, s'exprime d'une manière sensiblement différente. Dans cet arrêt, il déclare avoir tenu compte tout à la fois « de la configuration des rives, de la forme du bassin constitué par l'estuaire, du régime des eaux dans cet estuaire et notamment du rapport entre le volume des eaux fluviales et celui des eaux de la mer, enfin de l'origine et de la nature des atterrissements ». Nous croyons, en conséquence, qu'il ne faut pas attacher au parallélisme des rives plus d'importance qu'aux autres phénomènes; nous reconnaissons que ce dernier caractère constitue une sérieuse présomption de la domination du fleuve, mais d'après nous cette présomption n'est pas suffisante. Quelle que soit donc la configuration des rives, alors même qu'elles formeraient avec le rivage un angle droit de chaque côté de l'embouchure, il est nécessaire de recourir en même temps à chacun des faits susceptibles de fournir quelque indication utile. La Cour de Cassation s'est inspirée de cette idée; dans un arrêt du 4 février 1891, elle déclare : « qu'il appartient aux juges du fonds de déterminer, en tenant compte de toutes les circonstances de la cause, le point où les rives coupent les grèves du littoral; que si à cet égard le parallélisme plus ou moins parfait ou l'écartement des rives peuvent leur fournir des indications utiles, *aucune loi ne leur impose l'obligation de chercher dans cette circonstance l'élément essentiel dont devra dépendre leur appréciation* ». Nous décidons, en conséquence : 1° que tout système basé sur un seul des phénomènes que l'on peut rencontrer à l'embouchure des fleuves ou rivières est nécessairement faux, bien que contenant toujours une part de vérité, puisqu'il envisage un des éléments de la cause; 2° que tout système proposant, sinon comme élément ex-

clusif de décision, au moins comme caractère prédominant une circonstance particulière, est également faux et aboutit, en pratique, aux mêmes résultats que le premier, et nous posons avec M. de Recy, comme règle générale applicable à tous les cas : « que l'on doit faire la part de tous les phénomènes qui peuvent attester la prépondérance de la mer ou du fleuve, cette prépondérance étant la seule base rationnelle de décision, puisque ces deux éléments coexistent à l'embouchure, sans que l'un d'eux puisse exclure l'autre (1) ».

La délimitation transversale, à raison de son caractère spécial, soulève une difficulté relative aux recours dont elle est susceptible ; elle a pour but, nous le savons, de déterminer les limites respectives de la mer et du fleuve ; aussi a-t-elle lieu préjudiciellement à toute délimitation longitudinale ; dans ces conditions le recours pour excès de pouvoir est-il possible ? Deux arrêts du Conseil d'Etat, le premier du 4 août 1876 (2), le second du 25 avril 1879 (3), ont tranché la question dans le sens de la négative ; cette solution nous paraît conforme aux principes. Tout recours pour excès de pouvoir suppose un intérêt direct et personnel et dans l'espèce cet intérêt fait défaut. La délimitation transversale ne peut en effet porter aucune atteinte aux droits des particuliers, puisqu'elle ne statue jamais sur la propriété des alluvions formées le long du cours d'eau, ni sur les limites du rivage. Par suite une décision de ce genre n'existe pas à l'égard des riverains

(1) DE RECY. Traité du domaine, N° 809. — Bequet. Domaine, p. 192.
En ce sens: Hubert. De la délimitation du domaine public, p. 36 et 37.
Picard. Traité des eaux, t. V, p. 43.

(2) Lebon. 1876, p. 782.

(3) Ibid. 1879, p. 313.

et ils ne sauraient exciper d'un intérêt lésé, alors même qu'au fait cette décision serait de nature à leur porter préjudice. La délimitation transversale ayant pour objet de fixer la ligne séparative de deux parties du domaine public national constitue donc l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire contre lequel seul le recours hiérarchique est possible (1). Mais si le recours pour excès de pouvoir ne peut être intenté, les riverains, en attaquant la délimitation longitudinale postérieurement exécutée, peuvent critiquer le caractère maritime ou fluvial donné à telle ou telle partie de l'embouchure ; ils peuvent prétendre que les terrains contestés sont baignés par les eaux du fleuve et non par celles de la mer et réciproquement. Si l'administration reconnaît le bien fondé de ces prétentions, elle est alors obligée de réformer le décret de délimitation transversale malgré son caractère discrétionnaire. C'est ce que nous indique l'arrêt précité du 4 août 1876, « ledit décret ne fait pas obstacle à ce que les requérants soutiennent devant qui de droit que les terrains litigieux ne sont pas compris dans le domaine maritime, soit lorsqu'il sera procédé sur ce point à la délimitation du rivage de la mer, soit à l'occasion de toute contestation qui rendrait nécessaire la détermination du rivage de la mer au point dont il s'agit ».

Aucune instruction générale n'ayant déterminé les règles à suivre en matière de délimitation transversale, la procédure de cette dernière est à peu de chose près la même que celle des délimitations longitudinales des riva-

(1) En ce sens : Fournier. *Traité d'adm. de la mar.*, III, 1^{re} part., p. 21, note 2. — Aucoc. *Des délimitations*. — Contra : Navereau. *Op. cit.*, p. 285 et suiv.

ges de la mer. C'est au Président de la République, statuant par décrets rendus sous forme d'administration publique, qu'il appartient de procéder à cette délimitation; mais c'est le département des travaux publics qui est chargé de diriger les opérations préalables (décret de 1852, art. 2). Ces opérations consistent, nous le savons, dans l'appréciation d'un ensemble de phénomènes, et sont effectuées par le service des Ponts et Chaussées du département ou des départements où le cours d'eau prend son embouchure. Après la reconnaissance des lieux, les fonctionnaires chargés des études préparatoires formulent leurs propositions en faisant connaître les motifs qui leur ont dicté le choix de la limite proposée; ils joignent à leur rapport un plan dressé en double expédition, avec ligne indicative, comme pour la délimitation latérale. Ce travail est ensuite soumis à l'approbation du ministre des Travaux Publics, et lorsque cette approbation a été accordée, il est procédé à une enquête dans les localités intéressées. Les résultats de cette enquête, dont la durée est tantôt de huit jours, tantôt d'un mois, sont examinés par une commission nommée par arrêté préfectoral et dont la composition est laissée au choix du préfet; elle comprend dans la plupart des cas, en outre du représentant des Ponts et Chaussées, un fonctionnaire de l'administration des Domaines (sous-inspecteur), des Douanes (sous-inspecteur), de la Marine (commissaire de l'inscription maritime) et de la Guerre (chef du génie). Le dossier de l'enquête remis au préfet est adressé par ses soins au ministre des Travaux Publics qui le communique pour avis à ses collègues des Finances et de la Marine. Enfin après consultation du Conseil général des Ponts et Chaussées, toutes les pièces sont soumises avec un projet de décret à la section compétente du Conseil d'Etat qui

donne un avis favorable ou défavorable. Si l'avis est défavorable, l'instruction doit être recommencée sur de nouvelles bases ; si au contraire tout est reconnu régulier, le projet de décret est présenté à la signature du chef de l'Etat. La publication du décret, bien que nécessaire, a peu d'importance à cause du caractère préjudiciel de la délimitation transversale ; et des notifications individuelles seraient sans objet.

TROISIÈME PARTIE

Des concessions d'endigage et de créments futurs

PREMIÈRE SECTION

Notions générales sur les concessions d'endigage et de créments futurs

Les alluvions sur les bords des fleuves, les lais et relais sur les bords de la mer, se forment par le simple jeu des forces de la nature ; mais il est possible de hâter ce travail naturel par l'exécution de digues ou de terrassements ; malgré les dépenses parfois très élevées qu'exigent de semblables constructions, les riverains et l'administration n'hésitent pas à les entreprendre à cause des avantages qu'elles sont susceptibles de procurer ; les terrains que l'on arrive à soustraire ainsi d'une manière presque artificielle à l'atteinte des eaux, sont en effet, d'une grande richesse et leur valeur est presque toujours considérable. Ces travaux d'endigage sont quelquefois l'œuvre de l'administration (1) ; ils peuvent cons-

(1) C'est ainsi qu'il a été procédé pour les terrains de la baie d'Authie ; les travaux d'enclosure avaient été exécutés par l'administration des Ponts et Chaussées ; mais les digues s'étant rompues l'administration des Domai-

tituer alors une véritable spéculation, puisque ils ont pour résultat de faire entrer dans le commerce certaines parties du domaine public sur le point d'émerger, mais encore au-dessous des plus hautes eaux ; cependant, dans la plupart des cas, l'Etat charge les particuliers du soin d'achever la transformation prêle à se produire ; on laisse à ces derniers, moyennant le paiement d'une certaine somme, le droit d'effectuer les travaux nécessaires à l'exhaussement des terrains concédés et on leur donne la propriété de ces mêmes terrains quand ils ont cessé de faire partie du domaine public. Les concessions d'endiguage ou de créments futurs sont donc susceptibles de procurer des ressources à l'Etat ; c'est un moyen détourné de tirer des revenus d'objets en principe inaliénables et imprescriptibles, souvent improductifs. Mais l'intérêt public est également en jeu dans la formation de semblables contrats : d'abord la construction de digues le long de la mer ou des fleuves a pour effet immédiat la protection des propriétés riveraines contre les dégâts que pourraient occasionner les marées, tempêtes ou débordements ; ces travaux au point de vue économique (1) ont en outre une véritable importance ; ils doivent être encouragés puisqu'ils font apparaître un sol en quelque sorte nouveau, généralement très fertile et susceptible

nes se vit dans l'obligation, pour éviter un procès en dommages-intérêts, de payer elle-même une partie des réparations. A l'heure actuelle, il semble bien que l'administration ait renoncé à endiguer elle-même les parcelles à vendre pour écarter toute responsabilité ultérieure.

(1) Avis du C. d'Etat, 11 mai-29 juin 1881 : « Considérant qu'il y a un intérêt public incontestable, au point de vue du développement de la production nationale, à ce que les atterrissements en voie de formation le long des cours d'eau navigables ou flottables puissent être concédés à l'agriculture pour être cultivés ou plantés avant l'époque de leur complète maturité... ».

d'augmenter la production nationale ainsi que le rendement des impôts ; enfin, au point de vue sanitaire, il est souvent indispensable de dessécher les lagunes, marais, étangs de toute nature, situés dans le voisinage des agglomérations urbaines ; les concessions d'endigage et de créments futurs, ici encore, ont un caractère d'utilité publique, puisqu'elles accélèrent, dans une large mesure, la disparition de ces eaux dormantes.

La faculté d'accorder le droit d'endigage est expressément consacrée par l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 ; d'après lequel « le gouvernement peut concéder aux conditions qu'il aura réglées, les marais, lais et relais de la mer, le droit d'endigage, les accrues, atterrissements et alluvions des fleuves, rivières et torrents, quant à ceux de ces objets formant propriété publique ou domaniale ». Les objets dont la concession est autorisée par ce texte font partie, les uns du domaine privé de l'Etat, les autres du domaine public. Une disposition spéciale, en ce qui concerne les biens privés, était inutile, mais elle était nécessaire pour les éléments du domaine public, ces derniers étant en principe inaliénables et imprescriptibles.

En vertu de cette règle que les conventions font la loi des parties, l'Etat reste libre d'insérer dans les concessions d'endigage les clauses qui lui paraissent de nature à protéger ses intérêts ; en réalité ces clauses sont toujours les mêmes et se trouvent reproduites en termes identiques, parce que le contrat est rédigé d'après un modèle unique, dressé par l'administration (1). Cependant il est

(1) On trouvera ce modèle dans le Traité du domaine de M. de Recy, N° 4291, note 1. (Concession d'endigage à la mer. Concession d'alluvions fluviales en formation).

nécessaire de distinguer les concessions d'endigage proprement dites, des concessions de créments futurs.

Les premières emportent pour le concessionnaire, l'obligation de construire à ses frais et d'après certaines indications fournies par l'autorité concédante, une digue assez forte pour arrêter, suivant qu'il s'agit de la mer ou d'un fleuve, les marées ou les débordements; la construction de cette digue est, avec le paiement du prix stipulé par l'Etat, une des conditions essentielles de la convention; elle doit avoir lieu dans le délai fixé par l'administration, généralement six mois, sous peine de retrait de la concession (1); en cas de destruction des travaux par un événement de force majeure, ils doivent être repris et terminés dans le même délai, toujours sous peine de déchéance (2). Les concessions de créments futurs ne présentent pas le même caractère; l'endigage reste facultatif et le concessionnaire est libre d'attendre que les terrains concédés aient émergé naturellement au-dessus des plus hautes eaux: par suite, la destruction des ouvrages qu'il a pu entreprendre et l'envahissement de la mer ou du fleuve n'entraînent pour lui aucune prescription ni déchéance; il peut, sans avoir à craindre la perte de son droit éventuel de propriété, laisser à la nature le soin de reconstituer l'atterrissement et en profiter à quelque époque que cette reconstitution se produise. Les con-

(1) Art. 9 du modèle arrêté par l'administration: « Dans le délai de six mois, à partir de la notification du décret appratif du présent, le concessionnaire devra, à peine de déchéance, soustraire à l'action de la mer, par un endiguement insubmersible, le terrain dont la concession fait l'objet du présent acte.... ».

(2) Art. 10. « Dans le cas où les travaux seraient détruits par la mer ou par un événement de force majeure, ils devront être repris et terminés dans le délai maximum de six mois, sous peine de déchéance ».

trats d'endigage sont d'un usage constant pour les terrains dépendant du rivage de la mer ; ceux de créments futurs sont, au contraire, suivis de préférence pour les alluvions en formation le long des cours d'eau ; c'est, qu'en effet, si l'endigage assure d'une façon plus énergique l'exhaussement des parcelles concédées, il entraîne parfois des frais hors de proportion avec la valeur des parties émergées ; la construction d'ouvrages de cette nature présente en outre, assez souvent, de graves inconvénients au point de vue du service de la navigation et du libre écoulement des eaux. Il suffit, d'ailleurs, dans la plupart des cas d'autoriser des plantations ou fascinages pour arriver au résultat voulu, sans imposer des travaux qui même peu onéreux ou inoffensifs n'en nécessitent pas moins une surveillance attentive. Remarquons encore que le mode d'aliénation diffère suivant qu'il s'agit de concessions fluviales ou maritimes ; l'adjudication publique est la règle fondamentale des ventes domaniales ; elle assure à la chose vendue un prix suffisamment élevé parce qu'elle entraîne entre les acquéreurs une concurrence sérieuse ; mais, ce procédé favorable au trésor ne peut être utilisé pour les atterrissements fluviaux, les riverains ayant seuls intérêt à acquérir les alluvions en formation le long de leurs terrains (1) ; d'autre part, l'adjudication publique est aveugle ; l'objet vendu est laissé

(1) Art. 16 du modèle arrêté par l'administration (Concessions d'alluvions fluviales en formation) : « La présente concession, d'ores et déjà parfaite et définitive à l'égard du concessionnaire, est subordonnée, en ce qui concerne l'État, à la sanction du gouvernement. Il est d'ailleurs expressément convenu qu'elle est consentie au profit de M... en tant seulement que celui-ci est propriétaire des terrains au droit desquels sont situées les alluvions, et que, dans le cas contraire, elle devrait être considérée comme nulle et non avenue ».

au plus offrant ; comment un concessionnaire autre que le riverain pourrait-il exploiter un sol sans consistance, isolé d'un côté par le fleuve, de l'autre par les propriétés qui forment la rive ? Il faudrait lui donner en même temps que l'alluvion une servitude de passage sur ces mêmes propriétés ; mais c'est là un droit qui n'appartient pas à l'administration et qu'elle ne saurait s'arroger sans commettre un abus de pouvoir. Dans ces conditions, les concessions amiables sont les seules possibles (1) ; l'adjudication publique est, au contraire, fréquemment utilisée pour les rivages de l'Océan parce qu'elle ne présente plus les mêmes inconvénients.

DEUXIÈME SECTION

Nature juridique des concessions d'endiguage

Ces idées générales exposées, il convient de rechercher quel est exactement le caractère du droit d'endiguage proprement dit ; confère-t-il au concessionnaire un droit de propriété immédiat sur les terrains submergés, ou bien est-ce seulement la vente d'une chose future ? Dans le premier cas, l'acte de concession fait sortir du domaine

(1) Avis du Cons. d'État, 41 mai-29 juin 1881 : « Considérant.... qu'il résulte du rapport fait au Corps législatif par le tribun Challan, que l'impossibilité de concéder à d'autres qu'aux riverains le droit d'endiguer sur les cours d'eau, a été précisément l'un des motifs qui ont fait admettre, dans l'art. 41, les concessions amiables, par dérogation au principe de l'adjudication publique qui constitue la règle fondamentale pour les aliénations des biens domaniaux ; que d'ailleurs, en fait, l'administration, s'inspirant de cette juste pensée de la loi, n'a jamais concédé à d'autres qu'aux riverains le droit d'endiguage sur les cours d'eau et qu'il ne saurait être question, pour l'avenir, de modifier cette pratique constante.... ».

public les parcelles concédées dès l'échange des consentements; il a tous les effets d'un déclassement; dans le second cas, au contraire, il ne contient qu'une promesse éventuelle subordonnée à l'émergement complet des alterrissements, et ces derniers continuent à faire partie du domaine public, même postérieurement à la passation du contrat, jusqu'au jour de leur transformation définitive. On peut enfin envisager la concession d'endigage à un troisième point de vue et considérer qu'elle a pour objet non pas telle ou telle partie du lit ou du rivage, mais le droit de l'endiguer et de la conquérir; il y a bien toujours dans ce système vente d'une chose future, puisque le concessionnaire deviendra propriétaire des terrains que son industrie aura soustraits à l'atteinte des eaux, mais le droit de conquête, objet de la convention, n'est pas solidaire de l'existence d'une chose concédée; il est indépendant de toute submersion ultérieure des terrains émergés. La question n'a pas seulement comme, on pourrait le croire, un intérêt exclusivement théorique; au point de vue pratique, les conséquences obtenues sont diamétralement opposées, suivant que l'on adopte l'une ou l'autre manière de voir. Supposons un terrain concédé une première fois par l'État; l'acquéreur exécute, conformément à ses engagements, les travaux imposés par l'administration; mais, quelque temps après l'exhaussement des parcelles au-dessus du niveau des plus hautes eaux, ou du plus grand flot de mars, à la suite d'un débordement ou d'une tempête, les digues sont renversées et la mer ou le fleuve reprennent leur ancien lit. Quelles sont les conséquences de cette submersion? Est-il permis à l'État de concéder à nouveau les parcelles immergées, ou bien le retour des

eaux laisse-t-il subsister les droits du concessionnaire (1) ? Tout dépend de la nature juridique du contrat d'endiguage. Si l'on considère ce contrat comme conférant au concessionnaire un droit immédiat de propriété, il faut décider, pour être logique, que la présence des eaux, conciliable avec ce droit de propriété pour la période comprise entre la concession et l'exécution des travaux, est encore de nul effet pour la période postérieure à leur destruction. A plus forte raison, la même solution doit-elle être admise lorsqu'on envisage la concession d'endiguage comme ayant pour objet non pas les atterrissements en voie de formation, mais un droit de conquête indépendant de toute submersion. Bien différentes sont les conséquences du système qui analyse les droits du concessionnaire en une vente future, subordonnée à l'émergence définitive des parcelles concédées. La propriété de ces parcelles ne sera transférée à l'acquéreur que du jour où elles existeront juridiquement, c'est-à-dire du jour où l'endiguement effectué aura conféré au terrain, jusqu'alors dépendant du domaine public, le caractère de chose susceptible de faire l'objet d'un droit ; mais, d'autre part, le terrain conquis se trouvera perdu, si la mer ou le fleuve, détruisant les travaux, reprennent leur ancien lit, car il y aura alors perte de la chose et, par suite, extinction du droit de propriété dont elle était l'objet.

La jurisprudence est tout à fait incohérente et contradictoire sur la question qui nous intéresse ; de plus, elle est souvent en opposition avec les principes généraux du

(1) La difficulté n'existe que pour les concessions anciennes, puisque, dans toutes les concessions d'endiguage modernes, il est stipulé qu'en cas de destruction des digues par la mer, leur reconstruction devra être reprise et terminée dans un délai de six mois, à peine de déchéance.

droit administratif applicables à la matière. La Cour de Cassation, dans plusieurs de ses arrêts (1), déclare que par l'effet même de la concession, les terrains qui y sont compris cessent de faire partie, soit du rivage de la mer, soit du lit du fleuve; elle assimile, en conséquence, le contrat d'endigage à un déclassement ayant pour résultat de faire passer les parcelles concédées du domaine public dans le domaine privé. L'arrêt du 21 juin 1859 ne laisse aucun doute à cet égard. Un décret du 21 juillet 1856 avait concédé aux nommés Mosselmann et Donon des atterrissements en voie de formation dans la baie de Veys; un sieur Samson actionna lesdits Mosselmann et Donon, comme possesseur, à titre de propriétaire, d'un terrain compris dans leur concession. La Cour de Cassation repoussa les prétentions de Samson, en se fondant sur ce que sa possession n'avait pas un an de date depuis le décret de 1856, *qui seul avait pu faire sortir du domaine public et rendre prescriptibles les terrains concédés*. Cette même jurisprudence admet aussi, et c'est là évidemment une contradiction, que la destruction des travaux imposés et l'envahissement des eaux, qui en est la conséquence, fait rentrer à nouveau les terrains concédés dans le domaine public; c'est ce qu'indiquent les décisions du 20 mars 1863 et du 28 décembre 1864, rendues par la Cour de Caen et la Cour de Cassation, toutes deux relatives à la concession de terrains soumis à l'action du plus grand flot de mars et qui avaient été déjà aliénés à charge

(1) Cass., 17 janv. 1852, Favier, S. 52. 1. 789, Dz., 53. 1. 103.— Cass., 21 juin 1859; Mosselmann, D. 59. 1. 253.— Caen, 20 mars 1863, C^{te} des Polders, S. 64. 2. 75.— Cass., 28 décemb. 1861; idem, S. 65. 1. 81; Dz. 65. 1. 139.— Cass., 4 févr. 1891; Cadot, S. 93. 1. 358; Dz., 91. 1. 265.

d'endigage par une ordonnance royale de 1769. — « Tant que les terrains ayant une origine privée sont périodiquement et régulièrement couverts par le flot, dit le premier de ces arrêts, l'intérêt général exige que le domaine en ait la propriété, parce qu'il est nécessaire que chacun puisse accéder à la mer, qui est dans le domaine de tous ». Cependant, chose singulière, la jurisprudence, après avoir posé ce principe, n'en tire pas les conséquences qui, logiquement, en découlent ; elle n'admet pas que l'administration puisse concéder une seconde fois les parcelles submergées. Pour soutenir cette opinion, elle décide que la submersion, après la destruction des digues, a seulement pour effet de suspendre momentanément l'exercice du droit de propriété, mais que ce droit reparaît avec toute sa force et sans diminution lors du retrait des eaux, sans qu'il soit nécessaire de distinguer si ce retrait est dû à une cause naturelle ou artificielle. « Il est juste, dit l'arrêt précité du 20 mars 1863, que le droit de propriété qui n'avait été que suspendu pour le propriétaire et qui n'était passé entre les mains du domaine public que par la force des choses, revive en faveur de celui qui n'avait été en quelque sorte exproprié que momentanément et seulement parce qu'il avait été dans l'impossibilité de profiter de sa propriété ; le décider autrement serait donner à l'ordonnance de 1684 et à l'article 538 du code civil une portée qu'ils n'ont pas et violer les principes de la loi et de l'équité, qui ne permettent pas que l'on soit dépossédé d'une propriété dont on a payé le prix et qui est acquise légitimement, autrement que dans les cas et suivant les formes prescrites par la loi ». La Cour de Cassation s'exprime à peu près de la même manière ; ses explications sont cependant beaucoup plus subtiles ; elle cherche à justifier davantage une solution conforme à l'équité,

mais manifestement contraire aux principes du droit administratif. « S'il est vrai, dit-elle, que le droit périclite par la perte de la chose qui en est l'objet, ce principe, applicable aux choses mobilières, ne saurait être étendu aux immeubles dont la nature résiste à son application ; qu'on ne peut dire que le terrain litigieux a péri et cessé d'être, puisque la compétition même dont il est l'objet prouve, évidemment, qu'il existe avec toute l'utilité qui en fait rechercher l'appropriation ; qu'il a pu sans doute, sous l'influence de l'action des eaux de la mer, être modifié dans sa forme et subir des altérations dans sa superficie, mais que sa substance a continué d'être, ce qui suffit pour conserver le droit ; que le droit, en effet, ne s'applique pas seulement à la superficie, mais pénètre plus profondément et adhère au tréfonds lui-même ; qu'ainsi il est juridique autant que rationnel, de décider que l'occupation temporaire par la mer du terrain litigieux, n'a fait que suspendre au préjudice des concessionnaires primitifs l'usage de leur droit, au lieu de le détruire dans sa racine, et que ce droit a dû reprendre toute son efficacité, du moment où a cessé le fait de force majeure qui en avait paralysé l'exercice ».

Il est bien évident que ce système ne peut nous satisfaire ; sans doute nous reconnaissons avec la jurisprudence qu'il n'appartient pas à l'administration de concéder à nouveau les terrains submergés ; la solution en elle-même nous paraît donc excellente, conforme au bon sens et à l'équité ; mais ce que nous critiquons c'est le raisonnement dont il est fait usage. C'est d'abord et surtout le point de départ radicalement faux, en opposition avec les règles essentielles qui régissent la délimitation du domaine public. Ce point de départ est, en effet, inadmissible ; les concessions à charge d'endi-

gage ne sauraient être considérées comme ayant pour effet de faire sortir du domaine public les portions du lit de la mer ou du fleuve qui en font l'objet (1) ; c'est une idée, en quelque sorte élémentaire, admise sans contestation par la doctrine et la jurisprudence que le domaine fluvial ou maritime, à la différence du domaine public artificiel, est ce que le fait la nature ou le travail de l'homme ; il n'est jamais susceptible d'être agrandi ou restreint par simple mesure administrative (2). Une exception à cette règle ne peut résulter que d'un texte formel et ce texte n'existe pas, puisque la loi du 16 sep-

(1) Le Conseil d'État a formellement condamné le système de la Cour de Cassation. Avis des 11 mai-29 juin 1881 : « Considérant que les concessions d'endiguage ne sauraient être regardées comme ayant pour effet de faire sortir à elles seules du lit du fleuve les atterrissements qui en font l'objet et d'en transférer la propriété immédiate au concessionnaire ; considérant qu'il est de principe que le domaine public fluvial ou maritime, à la différence du domaine public terrestre, est ce que le fait la nature ou le travail de l'homme et qu'il n'est pas plus susceptible d'être restreint que d'être élargi par voie de simple délimitation administrative. . . ».

(2) Dans un cas spécial l'administration a cependant abandonné ce principe essentiel ; elle a délimité arbitrairement le chenal maritime de la Seudre, s'abstenant volontairement de comprendre dans le domaine public maritime des terrains inutiles à la navigation, mais régulièrement couverts par les eaux. Cette dérogation aux principes généraux s'explique dans une certaine mesure par les circonstances mêmes de l'espèce. Il s'agissait de pêcheries et huîtreries installées depuis fort longtemps dans la rivière ; ces établissements ne pouvaient évidemment conserver leur destination qu'à la condition d'être recouverts par les eaux de la mer et, dès lors, il était impossible de les concéder à charge d'endiguement ; d'autre part, il paraissait trop rigoureux de n'accorder que de simples autorisations temporaires aux détenteurs de ces terrains, car on voulait régulariser définitivement leur situation. Une ordonnance royale du 6 octobre 1841 prescrivit alors de déterminer les portions de la baie qu'il était indispensable de maintenir dans le domaine public pour les besoins de la navigation, et cette délimitation opérée, on vendit les parcelles susceptibles d'être aliénées sans inconvénients. (De Reey, *Trait. du dom.*, N° 786, 4. 257. 1271, note 4 ; Cass., 17 nov. 1852. Poitiers, 15 juin 1885).

tembre 1807 est muette sur la question et que rien dans les travaux préparatoires ne permet de justifier la grave dérogation que l'on prétend apporter dans notre hypothèse au principe général. La Cour de Cassation admet encore que la concession d'endigage transfère au concessionnaire la propriété immédiate de l'emplacement concédé; c'est une conséquence de la même erreur, car le domaine public est inaliénable et imprescriptible; sur ce point comme sur le précédent, la loi de 1807 est muette et c'est interpréter faussement l'autorisation qu'elle donne à l'état, que d'analyser le droit conféré aux particuliers en un transfert de propriété. La théorie qui laisse survivre à l'immersion des terrains, après la rupture des digues, les droits du concessionnaire est également fausse; il est vrai que le droit périt par la perte de la chose qui en est l'objet et ce principe applicable aux meubles ne saurait être étendu aux immeubles, puisque leur nature les met à l'abri de toute destruction; mais l'irruption des eaux entraîne la perte juridique des parcelles concédées; elle a pour résultat un changement de propriété; ce qui appartenait aux simples particuliers se transforme en rivage maritime ou devient partie intégrante du lit du fleuve et désormais l'administration est seule en droit d'exploiter ce nouvel élément du domaine public. La Cour de Cassation est d'ailleurs obligée de reconnaître cette transformation, cette disparition complète et définitive non pas de la chose elle-même, mais des droits qu'elle conférerait; elle suspend la possession du concessionnaire aussi longtemps que les eaux recouvrent le terrain, sauf à la faire revivre avec le retrait de ces mêmes eaux; mais cette superposition de la domanialité publique et de la propriété privée est encore inadmissible; elle est contraire à l'art. 538 du code civil

qui range dans le domaine public, non pas la mer, non pas le fleuve, mais leur rivage ou leur lit, c'est-à-dire le sol sur lequel l'action des flots vient régulièrement s'exercer ; et du moment que le tréfonds soumis aux marées ou aux plus hautes eaux sans débordement constitue le domaine public, on ne voit pas sur quelle portion du sol pourrait reposer le droit de propriété sous-jacente que la jurisprudence voudrait laisser subsister sur les immeubles immergés.

A notre avis, il n'y a qu'un moyen de concilier l'art. 41 de la loi de 1807 avec les principes généraux du droit administratif ; c'est de le considérer comme conférant au concessionnaire, non pas la propriété immédiate des terrains concédés, mais un droit de conquête, indépendant de toute submersion. Ce qui distingue cette solution de celle adoptée par la jurisprudence, c'est que le contrat d'endiguage n'est plus un déclassement, n'opère plus aucune mutation, mais transfère seulement au moment où il est conclu le droit de jouissance et de possession indispensable à l'exécution des travaux. Il y a donc d'un côté obligation d'endiguer et paiement d'un prix, de l'autre, jouissance d'une chose présente et vente d'une chose future, puisque les parcelles aliénées passeront dans le patrimoine du concessionnaire à dater du jour et dans la mesure où, soit naturellement, soit par l'effet des travaux autorisés, elles seront définitivement sorties du domaine public. Ainsi interprété, l'art. 41 de la loi du 16 septembre 1807 n'a plus rien de contraire au principe de l'inaliénabilité, de même qu'à la nature juridique du lit des fleuves et des rivages de la mer ; la règle de l'inaliénabilité reste intacte, car le domaine public n'entre dans le commerce qu'après avoir perdu ses caractères distinctifs et, d'autre part, aucune dérogation n'est apportée à cette

idée fondamentale, base de la délimitation, que seuls les phénomènes physiques sont constitutifs de la domanialité publique. Enfin, la survivance à l'envahissement des eaux, des droits du concessionnaire, s'explique d'une façon toute naturelle, puisqu'elle est la conséquence immédiate du contrat lui-même (1).

TROISIÈME SECTION

Difficultés spéciales aux concessions de créments futurs

Les concessions de créments futurs, par cela même qu'elles ne contiennent jamais pour le concessionnaire l'obligation d'endiguer, ne soulèvent pas la même controverse ; mais c'est un point très délicat de savoir quelle est exactement la valeur des conventions de cette nature

(1) Le Conseil d'État semble considérer les concessions d'endiguage et de créments futurs comme ayant pour objet non pas un droit de conquête, mais la vente d'une chose future ; ce système s'harmonise bien avec les règles de la délimitation et le principe de l'inaliénabilité du domaine public, mais il ne saurait expliquer la survivance à l'envahissement des eaux, des droits du concessionnaire. — Cons. d'État. Avis des 11 mai-29 juin 1881 : « Considérant qu'il est difficile de ne voir dans les concessions de droits d'endiguage que de simples transmissions de jouissance, avec autorisation d'exécuter certains travaux destinés à hâter la maturité des atterrissements ; qu'en effet, si ces concessions n'avaient pas d'autre objet, le pouvoir conféré à cet égard au gouvernement par l'art. 41 eût été sans utilité, puisque déjà, avant la loi de 1807, il était admis, comme aujourd'hui, que les domaines nationaux peuvent dans certains cas être afferlés à l'amiable.... ; considérant, dans ces conditions, qu'il est rationnel d'admettre que les concessions de droits d'endiguage transfèrent à ceux qui les obtiennent non seulement la jouissance et la possession immédiates des terrains concédés, mais aussi *la propriété future de ces terrains* à dater du jour et dans la mesure où, soit naturellement, soit par l'effet des travaux autorisés, ils seront définitivement sortis du lit du fleuve ».

passées sous l'ancienne monarchie. Ces vieilles concessions sont en effet dans une situation toute spéciale ; d'abord elles ont été consenties antérieurement à la loi de 1807, c'est-à-dire à une époque où aucun texte formel ne les autorisait ; puis, dans la plupart des cas, et c'est ce qui explique les nombreux procès qu'elles ont provoqué de nos jours, elles ont pour objet non pas une portion déterminée de lais ou relais en voie de formation ou encore d'atterrissements sur le point d'émerger, mais tous les terrains susceptibles de culture auxquels le retrait des eaux peut donner naissance dans l'avenir le plus éloigné. Doit-on maintenir ou annuler les effets de ces concessions ? La réponse dépend de l'examen des textes qui autrefois régissaient la matière et du caractère que l'on peut attribuer dans l'ancien droit à de semblables aliénations.

Au premier abord, ces concessions paraissent n'avoir rien de contraire au principe de l'inaliénabilité du domaine royal proclamé par l'ordonnance de Moulins. Un édit de février 1566, appelé généralement édit des petits domaines, rendu pareillement à Moulins et enregistré au Parlement le 27 mai suivant, dispose en effet, que le roi prenant en considération la nécessité de mettre en culture « les terres vaines et vagues, prés, palus et marais vacants » se réserve le droit de les aliéner à perpétuité « à cens, vente et deniers d'entrée modérés », sans que ces aliénations puissent être dans la suite révoquées pour quelque « cause et occasion que ce soit ». L'expression de « palus et marais, terres vaines et vagues » paraît suffisamment large pour que l'on puisse y comprendre les lais, relais et alluvions (1), alors même

(1) Poitiers, 4 mai 1841. *Dz*, v^o. Domaine de l'État, N^o 107. — Poitiers, 4 février 1842. Affaire Kugler. — *Bequet*. Domaine, N^o 1. 269, p. 318, note 1.

que ces éléments du domaine ne seraient pas encore en voie de formation, car le roi, libre d'aliéner pour le présent, le pouvait aussi pour l'avenir, la vente des choses futures, aussi bien dans l'ancien droit que de nos jours, n'ayant en elle-même rien d'illicite ; il est d'ailleurs fait mention des créments futurs dans un autre édit de 1710 portant confirmation de ventes d'îles, ilots, atterrissements antérieurement consenties. Quant à l'inaliénabilité du domaine public sous la législation moderne, elle ne peut être invoquée contre les concessions de cette nature, puisqu'elles n'ont jamais d'effet qu'au moment où les terrains concédés viennent à émerger au-dessus des plus hautes eaux. On ne saurait davantage tirer argument de ce que la loi des 22 novembre et 1^{er} décembre 1790 a rangé expressément dans le domaine public les lais et relais, car nous savons que cette erreur de classification reproduite par le code civil n'a jamais trompé la jurisprudence (1).

Nous croyons cependant que l'on doit rejeter sans hésitation le système qui prétend conserver aux concessions royales leur plein et entier effet. L'édit de février 1566 constitue une atteinte sérieuse au principe de l'inaliénabilité du domaine royal et doit être, pour cette cause, interprété restrictivement. Or si l'on peut jusqu'à un certain point considérer les mots « terres vaines et vagues » comme englobant dans leur signification les atterrissements de toute nature, il nous paraît excessif d'étendre encore leur portée en les appliquant à la vente de ceux de ces objets qui pourront se former à une époque plus ou moins loin-

(1) Cass., 18 mai 1830 (Préfet de la Vendée, contre Haranchipy). Bequet, *Domaine*, t. 269, note 1.

taine ; en d'autres termes, l'édit de février n'autorisant formellement que les aliénations de biens présents, les concessions de créments futurs se trouvent par cela même écartées, puisqu'elles ne disposent jamais que pour l'avenir (1). On invoque, il est vrai, à l'appui de la thèse que nous combattons l'édit de 1708, qui mentionne expressément les concessions de créments futurs ; mais il est de jurisprudence constante (2) que les actes postérieurs à l'ordonnance de Moulins, autorisant la vente d'éléments du domaine royal, doivent être considérés comme inopérants, du moins en ce qui concerne celles de leurs clauses contraires au principe de l'inaliénabilité. Les concessions qui nous occupent sont d'ailleurs pour la plupart affectées d'un vice qui devrait empêcher les tribunaux d'en assurer la validité ; elles stipulent souvent pour le concessionnaire, non seulement la propriété des atterrissements déjà formés ou en voie de formation, mais encore celle de tous les atterrissements qui pourront émerger dans un avenir plus ou moins lointain. C'est ainsi qu'en 1775 un arrêt du Conseil concède aux époux Bourdon, moyennant certaines redevances féodales et pour une période indéfinie, les lais et relais qui pourront se former autour de l'île de Ré ; c'est ainsi qu'à la même date un autre acte émané de l'autorité royale, confirme la vente antérieure de l'île de la Crosnière, et donne, en outre, sans restriction aucune au propriétaire de cette île, tous les terrains que la mer pourra laisser à découvert sur les bords de l'immeuble ; enfin et comme dernier exemple, une concession

(1) Arrêt du 24 janvier 1893 ; De Recy, *Trait. du domaine*, N° 1270.

(2) Pau, 1^{er} mars 1876. — Cass., 8 juin 1875. — De Recy, *op. cit.*, N°s 543, 568, 586.

de 1771 confère au concessionnaire toutes les îles et îlots qui pourront prendre naissance dans le lit de la Loire. L'opinion qui assure à de semblables clauses, même à l'heure actuelle, leur plein et entier effet nous paraît inadmissible ; elle est non seulement en opposition avec les termes de l'édit de 1566, mais encore avec l'esprit général qui a présidé à l'élaboration de ce texte ; les biens qui faisaient partie du petit domaine de la couronne étaient, en effet, de peu de valeur ; c'étaient pour la plupart des terrains vagues et incultes, sans possesseur apparent, exigeant des frais de premier établissement fort élevés, une mise en valeur longue et difficile ; la royauté considéra que la conservation de ces terrains était moins profitable à l'Etat que leur vente (1), et c'est pour faire acte de bonne administration qu'elle suspendit à leur égard le principe posé par l'ordonnance de Moulins. Mais alors ce n'est pas à des aliénations de la nature de celles qui nous occupent que peut s'appliquer une telle exception ; le droit que l'autorité royale confère au concessionnaire, dans notre hypothèse, est un droit dont l'objet indéfini et placé dans un avenir incertain échappe par son éventualité même à toute évaluation ; rien n'autorise à le ranger, comme les atterrissements eux-mêmes, au nombre des biens dont l'Etat pouvait autrefois dédaigner la con-

(1) Lettres patentes de février 1566 : « Estant deuement advertiz de la grand quantité de terres, prez, marais et palluz vagues a nous appartenans, estans en plusieurs endroictz, pays et provinces de cestuy nostre royaume, dont ne se tire, par nous ou noz subjectz, aucun fruiet, proffict ou utilité, et considérant combien seroit utile et profitable tant a nous qu'a nosdictz subjectz que lesdictes terres, prez, marais et palluz vagues fussent cultivez et mis en labour et valeur, attendu qu'il y pourroit estre produit et s'y cueilleroit plusieurs grains et autres choses dont nosdicts subjectz se trouveroient grandement accomodez.... ».

servation à raison de leur peu d'importance. Au surplus, la maxime de l'ancienne monarchie, qui qualifiait les rois de France tuteurs de l'État «tutores status publici», ne leur donnait que l'administration de ses biens sans leur permettre de percevoir par anticipation les fruits à échoir sous les règnes suivants. On peut enfin considérer le droit à la propriété des atterrissements à naître comme un droit régalien analogue à ceux d'aubaine, d'épave ou de déshérence, comme une source de revenus dont le roi avait seulement la jouissance, mais qu'il lui était défendu de tarir pour toujours, parce qu'elle était nécessaire aux autres souverains et parce que son aliénation définitive ou sa prescription eût constitué une abdication partielle ou une véritable usurpation de la souveraineté.

La jurisprudence sur le point qui nous occupe est encore très confuse; le système qui conserve aux concessions de créments futurs passées sous l'ancienne monarchie toute leur valeur, et qui assure la plénitude de leurs effets, est soutenue par la Cour de Poitiers dans un arrêt du 4 mai 1841. Cette manière de voir a été adoptée par la Chambre des requêtes de la Cour de Cassation dans une décision du 15 novembre 1842 relative à la même affaire. La même question s'étant présentée à l'occasion d'une ancienne concession d'îles, la Cour de Cassation, Chambre civile, confirmant un arrêt rendu par la Cour d'Orléans le 20 février 1840, a décidé que si les îles et îlots faisaient partie jadis du petit domaine, il n'était pas possible d'étendre le bénéfice de l'aliénabilité à ceux de ces objets non encore formés. Cette solution nous paraît préférable; mais elle n'a d'effet qu'à l'égard des atterrissements en voie de formation ou formés depuis peu de temps; les terrains émergés au-dessus des plus hautes eaux depuis au moins dix ans restent

la propriété des ayants droit des concessionnaires primitifs, car ils ont juste titre et bonne foi.

Sous la législation moderne, les concessions de créments futurs présentent encore quelques difficultés ; on s'est demandé notamment si ce mode d'aliénation était applicable au domaine public maritime. L'art. 41 de la loi du 16 septembre 1807 déclare seulement « que le gouvernement peut concéder aux conditions qu'il aura réglées les marais, lais et relais de la mer », mais il garde le silence sur les lais et relais à venir. Si l'on considère les mots lais et relais comme synonymes de rivage, il est certain que les concessions de créments futurs peuvent être utilisées pour la mer comme pour les fleuves ; mais cette interprétation, qui peut être conforme à la pensée du législateur, est repoussée avec raison par la jurisprudence. La situation est en effet la même que pour l'édit des petits domaines, puisque l'autorisation de concéder accordée au gouvernement est exceptionnelle ; il est donc préférable de considérer les concessions maritimes comme ne pouvant avoir lieu qu'à charge d'endigage. En matière fluviale, au contraire, les concessions de créments futurs trouvent leur justification dans le texte de l'art. 41, qui autorise « la concession des accrues et atterrissements formant propriété publique ». Cette disposition ne vise évidemment ni les alluvions parfaites qui appartiennent aux particuliers, ni les terrains sortis du lit du cours d'eau qui font partie du domaine privé de l'État ; elle désigne alors nécessairement les atterrissements en voie de formation, et comme, d'autre part, la loi s'exprime en termes généraux, ces concessions peuvent avoir lieu sans exiger l'endigage. Cette différence de législation entre la mer et les fleuves s'explique d'une façon toute naturelle ; tandis que les alluvions définitivement formées appartiennent

nent aux riverains, les lais et relais une fois émergés au-dessus du niveau des plus hautes eaux passent du domaine public de l'État dans son domaine privé; l'administration peut alors attendre sans inconvénient la complète émergence des lais et relais pour procéder à leur aliénation; elle ne saurait agir de la même manière à l'égard des alluvions sans perdre ses droits. On s'est demandé encore si les accrues et atterrissements dont il est question dans l'art. 41 étaient seulement des atterrissements de rive sur le point d'émerger, ou comprenaient aussi les îles et îlots avant leur maturité définitive. A notre avis, il n'existe aucune raison de distinguer. L'absence de mention des îles dans l'art. 41 exclut sans doute la vente amiable des terrains nés au milieu du fleuve et au-dessus des plus hautes eaux, mais les hauts fonds en voie de s'exhausser ne sont pas encore des îles et sont, pour cette raison, susceptibles d'être concédés, à charge d'endigage ou comme créments futurs; l'arrêt précité du 15 janvier 1843 ne peut être invoqué en sens contraire; la question qu'il a tranchée était relative à la validité des concessions de créments futurs sous l'ancien droit, et nullement à la concessibilité des îles en voie de formation sous l'empire du droit moderne (1).

QUATRIÈME SECTION

Effets des concessions d'endigage et de créments futurs

Qu'il s'agisse des concessions d'endigage ou de créments futurs, les effets généraux produits par les con-

(1) En ce sens: De Recy, Trait. du dom., N° 1273.

ventions de cette nature restent les mêmes ; dans l'un et dans l'autre cas, la propriété n'est transférée à l'acquéreur que du jour où, par une transformation naturelle ou artificielle, les terrains concédés ont cessé de faire partie du domaine public ; mais, tandis que dans le contrat d'endigage le concessionnaire est dans l'obligation d'exécuter les travaux nécessaires à l'émergence définitive des atterrissements, dans celui de créments futurs il reste libre de laisser agir la nature ou de continuer l'œuvre qu'elle a déjà commencée. La nécessité ou la faculté (1) de construire contre la mer ou le fleuve entraîne pour les particuliers qui ont traité avec l'Etat, en dehors de la promesse éventuelle d'un droit de propriété absolu, la jouissance immédiate de la parcelle acquise. Cette jouissance est d'une importance exceptionnelle pour le concessionnaire et il doit pouvoir en assurer le maintien à l'encontre des riverains ou même de l'administration par toutes les voies légales ; il faut, en conséquence, lui reconnaître l'exercice des actions possessoires puisqu'elles lui permettront de se défendre contre les empiètements et contre les troubles de quelque personne qu'ils émanent ; les actes de nature à contrarier ce droit d'occupation peuvent être cependant dictés par l'intérêt public ; dans cette dernière hypothèse, on ne saurait les

(1) Nous laissons de côté, dans cette étude, les concessions d'atterrissements en voie de formation le long des cours d'eau navigables ou flottables ou encore sur les bords de la mer, avec interdiction de tout travail d'exhaussement. Ces concessions ont lieu dans le cas où les ingénieurs estiment que l'émergence des atterrissements présenterait de sérieux inconvénients au point de vue du service de la navigation ou du libre écoulement des eaux ; elles constituent seulement de simples transmissions de jouissance et sont régies par les règles générales relatives à l'administration des domaines nationaux. — Avis du Cons. État, 11 mai-29 juin 1881.

empêcher, mais l'État ayant manqué à ses engagements se trouve dans l'obligation de réparer pécuniairement le préjudice causé. La jouissance du concessionnaire lui donne encore le droit de récolter, à l'exclusion de tous autres, les produits du terrain concédé; ces produits seront tantôt les bois qui ont poussé dans le sol fertile des alluvions, tantôt les varechs et goémons que le flot a laissé en se retirant sur la grève. Les parcelles concédées une fois au-dessus des plus hautes eaux cessent, nous le savons, de faire partie du domaine public pour devenir propriété privée; cette propriété obéit aux règles générales posées par le code civil; elle est cessible (1), transmissible, susceptible de s'étendre par accroissement (2) lorsque les atterrissements formés au delà de la concession primitive sont nés de la manière successive et imperceptible spécifiée par la loi; mais le concessionnaire n'a aucun droit sur les lais et relais qui pourraient surgir le long du rivage, alors même que l'apparition de ces nouveaux terrains en l'éloignant de la mer le priverait d'une partie des avantages sur lesquels il avait pu compter; l'État reste libre de les aliéner comme il l'entend et à des personnes différentes, à moins que le

(1) Les avantages inhérents à la qualité du concessionnaire sont transmis au sous-acquéreur du terrain conquis et ces derniers peuvent, en cas de submersion nouvelle des parcelles vendues, exercer le droit de conquête qui dérive de la nature même du contrat de concession. (De Recy, *Trait. du dom.*, N° 1.283; Cass., 4 mars 1846; Trib. de la Seine, 25 avril 1861; Paris, 5 mars 1864, contra Trib. Seine, 16 août 1839).

(2) Il arrive quelquefois que la formation des alluvions est due en tout ou en partie à des travaux exécutés par l'État dans le lit du cours d'eau. Le point de savoir si les atterrissements ainsi constitués appartiennent ou non aux riverains fait l'objet de nombreuses controverses. (Voir sur cette question de Recy, *Trait. du dom.*, N°s 1.234 à 1.255).

contrat ne renferme une clause contraire. Quant à l'obligation d'endigage, de l'avis même de la jurisprudence, elle n'est pas suffisante pour permettre à l'administration de reprendre l'immeuble au cas d'inexécution ou de destruction des travaux imposés (1), mais la convention stipule généralement la déchéance de l'acquéreur lorsqu'il ne s'est pas soumis à cette obligation dans un délai de six mois, du jour de la prise de possession ou de la rupture des digues. Cette menace de déchéance constitue une condition résolutoire et en produit tous les effets; lorsqu'elle se réalise, elle entraîne le retrait immédiat de la concession et fait disparaître du même coup, les privilèges, hypothèques, servitudes, droits de toute nature que le concessionnaire avait pu consentir aux tiers pendant la durée de sa possession. En ce qui concerne l'exécution même des travaux d'endigage, ils ont toujours lieu aux risques et périls de l'acquéreur, et les difficultés que peuvent lui susciter à tort ou à raison les propriétaires voisins ne l'autorisent pas à mettre l'Etat en cause; mais par la même raison, ces mêmes propriétaires ne seraient pas fondés à demander l'annulation du contrat par la voie du recours contentieux; il ne leur est pas opposable.

Les riverains n'attendent pas toujours pour procéder aux opérations d'endigage d'avoir traité avec l'administration; bien souvent, soit qu'ils ignorent les règles applicables en cette matière, soit qu'ils espèrent échapper à la surveillance des employés de l'Etat, ils agissent sans

(1) L'inaction du concessionnaire pendant trente ans pourrait seule, à défaut de stipulation d'un délai plus court, lui être opposée.

aucune autorisation. Si les ingénieurs estiment que les travaux exécutés dans ces conditions sont de nature à gêner le service de la navigation ou même le libre écoulement des eaux, la destruction immédiate en est ordonnée : dans le cas contraire, le riverain est généralement maintenu en possession moyennant le paiement d'une certaine somme. Mais la concession du terrain, consentie pour régulariser la situation de celui qui l'a indûment endigué, comporte-t-elle le droit de réendigage en cas de destruction des digues ? S'il s'agit d'une alluvion et qu'elle ait été exhauscée au-dessus des plus hautes eaux avant toute intervention des agents de l'Etat, la question ne se pose même pas. Le riverain en est devenu définitivement propriétaire par le seul fait de l'émergement, et le droit d'accroissement qu'il tient de la loi elle-même le dispense de toute entente avec l'administration. Par suite, la submersion nouvelle de l'alluvion émergée entraîne irrémédiablement la perte sans qu'un droit de conquête puisse survivre au retour des eaux. S'il s'agit de lais ou relais, la situation est toute différente ; ces immeubles font toujours partie du domaine privé de l'Etat, et, sauf le cas de prescription, un contrat est nécessaire pour en assurer la propriété aux riverains. Quelle est alors la nature de ce contrat ? On pourrait soutenir qu'il ne confère au concessionnaire aucun droit de réendigage parce que portant sur un terrain déjà soustrait à l'atteinte des eaux par l'exécution irrégulière des travaux, il a exclusivement pour objet un corps certain et déterminé et non un droit d'endigage ou de conquête. Cependant le système opposé nous paraît préférable ; nous considérons, au contraire, qu'en régularisant l'usurpation commise, l'Etat ratifie tacitement l'endigage ; dans cette hypothèse, la situation est alors la même que si le concessionnaire avait

construit avec l'autorisation de l'Etat ; cette solution a été admise pour la ville de Grand-Ville (1) qui avait irrégulièrement endigué des terrains dépendant du domaine public maritime ; il est vrai que le contrat de concession imposait à cette dernière l'obligation de réparer les digues et de les entretenir à perpétuité, stipulation qui impliquait par elle-même le droit de reconstruire en cas de destruction.

Que décider si un particulier profitant de l'inaction de l'acquéreur effectuait lui-même, de son autorité privée, les travaux nécessaires à l'émergence des parcelles concédées ? Il est certain que cette prise de possession, même suivie de l'émergence, n'aurait d'effet sérieux que par la prescription acquisitive ; encore cette dernière ne commencerait-elle à courir que du jour où l'immeuble aurait été effectivement soustrait à l'action des eaux ; mais la prescription accomplie ne saurait subroger l'usurpateur dans les droits consentis par l'administration au concessionnaire, et, en particulier, lui conférer le droit de réendigage (2).

Cette dernière hypothèse nous amène à examiner quels peuvent être les effets de la prescription sur les concessions d'endigage et de créments futurs. Au premier abord il semble bien que ces effets soient nécessairement nuls, en ce qui concerne du moins les terrains qui n'ont pas encore été exhausés au-dessus des plus hautes eaux. Comment passeraient-ils entre les mains d'un tiers par une possession prolongée puisqu'ils sont encore cachés par les flots ? En réalité, ce n'est là qu'une apparence ; ce que l'Etat

(1) Déc. min. Fin., 27 mai 1886.

(2) En ce sens : De Reey, *Trait. du dom.*, N° 1279 ; Douai, 21 août 1866, S. 68, I. 156.

concède dans la plupart des cas, ce sont des atterrissements déjà susceptibles d'occupation ; leur niveau est sans doute encore inférieur à la ligne de délimitation tirée le long des fleuves ou des rivages de la mer, mais ils ne sont jamais recouverts par les eaux qu'à de rares intervalles au moment des fortes pluies ou des grandes marées. Une possession sérieuse est donc possible ; cependant elle serait impuissante à opérer un transfert de propriété parce qu'elle se heurte au principe de l'imprescriptibilité. La prescription n'a donc jamais d'effet qu'au moment même où l'immeuble cesse d'être partie intégrante du domaine public, et si l'occupation a commencé avant cette époque, elle ne peut exercer aucune influence fâcheuse sur les droits du concessionnaire ; celui-ci se trouve alors dans une situation privilégiée, puisqu'il n'a rien à craindre de la part des tiers, de même qu'il n'aura rien à redouter plus tard de l'envahissement des eaux. Cette situation toute spéciale n'est-elle pas modifiée par la théorie qui assimile l'acte de concession à un déclassement ? Si la jurisprudence de la Cour de Cassation était logique, elle devrait admettre en effet, comme conséquence de son système, la prescriptibilité immédiate des terrains concédés ; mais elle n'attribue d'effet translatif à la convention qu'au point de vue des rapports du concessionnaire avec l'Etat ; les tiers ne peuvent alors s'en prévaloir pour prétendre qu'ils ont prescrit (1).

A cette question se rattache celle de savoir si la condition d'endigage peut être effacée par la possession trentenaire de l'acquéreur. Deux hypothèses sont possi-

(1) Voir cependant l'arrêt précité du 21 juin 1859 ; Cass.

bles, nous dit la jurisprudence ; cette possession peut avoir porté sur un sol couvert par les marées ou les crues ordinaires, faute de protection ; dans ce cas, il est bien évident qu'elle est de nul effet, l'immeuble occupé faisant encore partie du domaine public et étant imprescriptible. Cette possession peut avoir porté au contraire sur un sol qui s'est naturellement exhaussé au-dessus du niveau des plus hautes eaux ; même dans cette situation, disent les tribunaux, la prescription de l'action en déchéance est impossible, parce que la précarité qui résulte de la menace de révocation suspendue sur la tête du concessionnaire, l'empêche de s'emparer du terrain. Voici comment s'exprime à cet égard la Cour de Cassation dans un arrêt du 11 mars 1868. « Attendu que jusqu'au 25 juin 1830, les concessionnaires ou leurs ayants cause ne possédaient les terrains que sous la condition de les endiguer, et, par conséquent, sous l'incessante menace d'une révocation, au cas où cette condition ne serait pas remplie ; que leur possession était donc précaire au regard de l'Etat et qu'ils ne pouvaient pas changer le titre de leur possession ; que c'est donc à bon droit que cette possession a été déclarée inopérante ». En ce qui nous concerne, nous ne comprenons même pas comment a pu naître une semblable controverse. Que signifie tout d'abord cette prescription par le concessionnaire lui-même des terrains concédés ? Comment la Cour de Cassation peut-elle seulement envisager cette hypothèse, elle qui considère l'acte de concession comme conférant au concessionnaire un droit de propriété immédiat ? Est-il possible de prescrire sa propre propriété ? Et si l'on admet comme nous, contrairement à la jurisprudence, que le contrat signé entre l'administration et le particulier ne donne à ce dernier la propriété des atterrisse-

ments qu'au moment même de leur émergence, comment la question peut-elle se poser? Il y a là incontestablement une confusion fâcheuse qui vient encore compliquer une matière suffisamment délicate par elle-même. La prescription des terrains concédés, prescription d'ailleurs impossible quel que soit le point de vue auquel on se place, ne peut, en conséquence, exercer aucune influence sur l'action en déchéance. Celle-ci est entièrement indépendante de la situation des biens concédés et ne peut être perdue que par la prescription extinctive des actions. Si donc l'Etat a conservé par des actes conservatoires son droit de résolution, il ne pourra être arrêté dans la reprise de l'immeuble par la possession même trentenaire du concessionnaire.

CINQUIÈME SECTION

Procédure des concessions d'endiguage et de créments futurs

Les concessions d'endiguage et de créments futurs peuvent avoir lieu, soit par la voie amiable, soit par la voie des enchères. L'ordonnance royale du 25 septembre 1825, rendue en exécution de l'art. 41 de la loi de 1807, ne s'occupe cependant que de la concession amiable, mais il ne faudrait pas en conclure que la vente avec publicité et concurrence se trouve par cela même écartée, car les termes de l'art. 41 sont suffisamment larges pour qu'on puisse également appliquer à notre matière cet autre mode d'aliénation. Il constitue d'ailleurs la règle générale et ce n'est qu'en vertu d'un texte précis et formel qu'il est possible de l'écarter. Il est donc admis aujourd'hui sans

contestation que l'administration est libre de procéder soit par la concession directe, soit par la voie des enchères ; mais il est bien évident qu'elle ne se décide jamais arbitrairement en faveur de l'une ou l'autre méthode ; la concession directe étant exceptionnelle ne doit jamais être utilisée que dans les cas exceptionnels. Il en sera ainsi notamment toutes les fois que la mise en vente publique paraîtra impossible ou inopportune, lorsque les immeubles à aliéner ne seront pas de nature à exciter la concurrence, quand leur valeur ne sera pas sensiblement supérieure aux frais qu'occasionnerait une adjudication publique, quand l'adjudication aura été déjà tentée sans succès. En réalité, dans notre espèce, ce n'est guère que pour les terrains maritimes que la concession avec publicité et concurrence peut être substituée à la vente directe prévue par l'ordonnance de 1825 ; nous en connaissons déjà la raison ; il serait injuste et peu rémunérateur de concéder à d'autres qu'aux riverains les atterrissements en voie de formation le long de leur propriété. Toutefois l'importance des travaux d'endigage est aussi une considération qu'on ne saurait négliger, car lorsqu'il s'agit d'ouvrages longs et difficiles, entraînant de fortes dépenses, le choix du concessionnaire n'est pas indifférent et il ne serait pas toujours prudent de s'en rapporter aux hasards de l'adjudication.

Les concessions directes sont soumises à des formalités spéciales par l'ordonnance du 23 septembre 1825 ; quant aux règles de détail applicables à ce mode d'aliénation, elles ont été prévues par l'instruction réglementaire du 1^{er} avril 1879 ; nous nous contenterons de résumer brièvement cette procédure. La demande adressée au préfet du département doit être rédigée sur papier timbré et contenir l'engagement par le demandeur de

payer dans tous les cas et alors même que la concession ne serait pas accordée, tous les frais que l'instruction pourra occasionner. Cette pétition est communiquée au service des Ponts et Chaussées, chargé de lever le plan des parcelles concédées, d'en déterminer la superficie et de fournir son avis sur la somme à exiger. Pour calculer cette redevance, les ingénieurs doivent tenir compte d'un côté de la valeur approximative qu'auront plus tard les terrains émergés, de l'autre des dépenses à effectuer pour l'exécution des travaux d'endigage. Le dossier de l'instruction est ensuite transmis au Directeur des Domaines qui fixe le prix sous réserve de l'approbation ministérielle, réclame le consentement du pétitionnaire et adresse au préfet un rapport motivé, sur l'opportunité et les conditions financières de la concession. Il est alors procédé suivant les formes habituelles à une enquête administrative de « *commodo et incommodo* », à la mairie de la situation des biens. Le projet est en outre soumis à des conférences mixtes, quand il s'agit de terrains situés dans le rayon d'une enceinte fortifiée. Lorsque l'adhésion du ministre des finances a été obtenue, l'acte de concession est préparé d'après le modèle arrêté par l'administration supérieure des Domaines. On y insère les clauses réclamées par les services intéressés et notamment les conditions techniques d'endigage telles qu'elles ont été spécifiées par le service des Ponts et Chaussées ; l'acte rappelle aussi le caractère éventuel du droit de propriété promis au concessionnaire et si des travaux sont imposés, il fixe un délai pour leur achèvement ou leur reconstruction, à l'expiration duquel la déchéance est prononcée. Le contrat ainsi rédigé est passé devant le préfet, en la forme administrative et sous réserve de l'approbation du chef de l'État ; il est ensuite transmis par le préfet avec le dos-

sier de l'affaire et l'avis du Directeur des Domaines au ministre des finances qui sur le rapport du Directeur général des Domaines le soumet avec un projet de décret à l'approbation du Conseil d'Etat ; cette approbation donnée, le décret est rendu et la convention qui jusqu'à ce moment n'était pas encore formée par suite du défaut de consentement de l'une des parties devient définitive. Cette procédure est, comme on peut s'en rendre compte, longue et compliquée ; mais elle n'est pas applicable aux concessions d'endigage ou de créments futurs, lorsqu'elles ont lieu par la voie des enchères. Seules les dispositions de l'ordonnance du 25 septembre 1825 et du décret du 21 février 1852, relatives à l'enquête et s'il y a lieu aux conférences mixtes ainsi qu'à l'intervention du ministre de la marine s'il s'agit du domaine public maritime, doivent être suivies aussi bien que pour les concessions directes (1).

Pour échapper à ces formalités interminables et d'autant moins nécessaires que l'intérêt en jeu est parfois bien peu de chose, les départements des Finances et des Travaux Publics assimilèrent vers 1837 les atterrissements fluviaux aux parcelles retranchées de la voie publique ; ils appliquèrent aux cours d'eau navigables et flottables l'art. 53 de la loi du 15 septembre 1807 relatif à l'alignement. Cette façon de procéder fut d'abord consacrée par quelques décisions administratives et judiciaires (2) ;

(1) Décision ministérielle du 10 janv. 1883.

(2) Cons. État content., 1^{er} juin 1849 : « Considérant que l'art. 9 du cahier des charges sus-visé a réservé en faveur des riverains le droit d'acquérir, en vertu de l'art. 53 de la loi du 16 septembre 1807, les atterrissements formés le long de leurs propriétés et de s'avancer jusqu'à la rive du fleuve.... ». (Dijon, 5 mai 1865, S. 65, 2, 195).

mais on ne larda pas à s'apercevoir des confusions fâcheuses qu'elle était susceptible d'entraîner et lorsque les règles de la délimitation du domaine public naturel se furent davantage précisées, l'administration des Domaines et le Conseil d'Etat cherchèrent à écarter cette dangereuse analogie. Dans une note du 14 août 1857 affirmant le droit pour le gouvernement d'aliéner les alluvions en voie de formation, le ministre des finances reconnut cette erreur et déclara que toute concession devait avoir lieu en vertu de l'art. 41 de la loi de 1807 et non en vertu de l'art. 53 applicable seulement aux terrains qui bordent les routes. Les sections réunies des Finances et des Travaux Publics du Conseil d'Etat, consultées sur la difficulté, adoptèrent aussi sans hésitation cette manière de voir (1). Cependant malgré ces avertissements répétés l'usage persista de recourir à la procédure des cessions par voie d'alignement, et le Conseil d'Etat tout récemment encore s'est vu dans l'obligation de rappeler les fonctionnaires à l'observation de la loi. Dans l'avis précité des 11 mai-29 juin 1881, avis remarquable d'ailleurs par la netteté et la justesse des principes qui s'y trouvent exposés, il montra quelles étaient au point de vue théorique les conséquences d'une semblable pratique. « Considérant, » dit ce document, qu'il est manifeste quand on rapproche » le texte de l'art. 53 de la loi du 16 septembre 1807, de » celui des articles qui le précèdent et qui le suivent, que » les expressions « voie publique » employées dans cet article visent exclusivement les voies terrestres; considérant d'autre part que le dit article ne saurait être étendu » aux cours d'eau par voie d'analogie et d'assimilation ;

(1) Cons. État. Avis, 5 août 1858.

» que tout d'abord une pareille extension ne tendrait à
» rien moins qu'à reconnaître à l'administration sur les
» voies fluviales le droit d'alignement dont l'art. 53
» suppose l'exercice préalable, c'est-à-dire un pouvoir
» discrétionnaire de délimitation que la législation n'a
» pas consacrée en cette matière....; qu'il serait d'ailleurs
» impossible en droit de restreindre l'extension dont il
» s'agit au premier paragraphe de l'art. 53 et que per-
» sonne, assurément, n'oserait soutenir la légitimité de
» l'application aux voies fluviales du deuxième paragraphe
» du dit article, qui permet à l'administration de dépos-
» séder de l'ensemble de sa propriété le riverain qui ne
» veut pas user de la faculté de s'avancer sur la voie
» publique... ». On ne peut évidemment que se soumettre
à ces excellentes raisons; mais il n'en est pas moins vrai
que l'application de l'art. 53 a toujours eu pour cause
les formalités gênantes et inutiles de l'ordonnance de
1825 et sur ce point une réforme sérieuse s'impose
encore à l'heure actuelle (1).

Les concessions d'endigage et de créments futurs ont,
comme nous l'avons vu, un caractère très original; ce qui
les distingue des autres concessions de la même nature,
c'est qu'elles confèrent à l'acquéreur un droit de conquête
résistant à l'envahissement des eaux, en quelque sorte
indestructible; cependant certains auteurs, poussés par
un sentiment d'équité, attribuent ces effets particuliers à
toute vente passée avec l'Etat et prétendent qu'en vertu
de la garantie due par tout vendeur à son acquéreur, il

(1) Cette réforme proposée par le Conseil d'Etat a fait l'objet d'un projet
de décret dont on trouvera les principales dispositions dans le *Traité du*
domaine de M. de Recy, N° 4295, note 1; Bequet, *Répert. du droit adm.*,
p. 329, col. I, note 1.

est toujours impossible à l'administration d'invoquer la submersion des immeubles pour en reprendre la propriété ; nous avons vivement combattu cette théorie dans la première partie de notre étude, en montrant que l'Etat n'était jamais responsable des cas de force majeure et il est incontestable que dans notre hypothèse l'envahissement ou le retour des eaux est un fait impossible à prévoir, indépendant de toute volonté humaine. En vertu de cette même idée nous avons encore décidé qu'aucune compensation pécuniaire ne pouvait être due au particulier, ainsi exproprié par la nature, alors même qu'il s'agirait de concessions antérieures à 1566. L'immeuble vendu fait donc retour au domaine public ; les droits dont il a été l'objet disparaissent avec la submersion, et l'administration, après le retrait des eaux, reste libre de le concéder ou de le vendre à nouveau à des acquéreurs ou concessionnaires différents. Seules les concessions d'endiguage ou de créments futurs échappent à ces rigoureuses conséquences ; mais comment les distinguer, à quel signe les reconnaître ? Il est bien évident tout d'abord, que si la convention porte sur un lais ou relais de mer définitivement formé, sur un terrain quelconque depuis longtemps soustrait à l'atteinte des eaux, nous rentrons dans le droit commun et il ne peut être question d'un droit de réendiguage conciliable avec les caractères de la domanialité publique ; une clause spéciale de la convention pourrait sans doute accorder à l'acquéreur un droit de conquête en prévision d'une submersion possible, mais encore serait-il nécessaire, au cas de vente à l'amiable, que les formalités exigées par l'ordonnance de 1825 aient été observées. Pour qu'il y ait concession d'endiguage ou de créments futurs, il faut donc, en premier lieu, que le contrat ait eu pour objet une portion du domaine public

maritime ou fluvial; il faut, en outre, s'il a été procédé par la voie amiable, que la procédure particulière édictée par le législateur ait été strictement suivie. La question est plus complexe lorsqu'il y a aliénation d'une parcelle du domaine public, d'un terrain encore soumis à l'action régulière des eaux, sans qu'il ait été fait allusion en aucune manière au droit d'endigage. Deux hypothèses peuvent se présenter : si la vente a été effectuée avec publicité et concurrence, le principe de l'inaliénabilité s'opposant à ce qu'elle soit envisagée comme conférant à l'acquéreur un droit immédiat de propriété, les tribunaux doivent interpréter l'acte dans le seul sens où il est susceptible de produire quelque effet, c'est-à-dire le considérer comme constituant seulement une concession d'endigage. Si au contraire l'aliénation a eu lieu par la voie amiable, sans que la procédure instituée par l'ordonnance de 1825 ait été suivie, cette interprétation devient impossible et la convention est entachée d'une nullité absolue. Enfin, toute concession faite dans les formes tracées par l'ordonnance, d'une dépendance du domaine public maritime ou fluvial, et muette sur les droits du concessionnaire, doit être sauf preuve contraire réputée concession proprement dite et non vente. La présomption de l'article 1157 reprend son empire lorsqu'elle n'est plus contrariée par la forme même de l'acte. Dans tous les cas, pour la période comprise entre la loi du 16 septembre 1807 et l'ordonnance de 1825, l'objection tirée de l'inaccomplissement des formalités spéciales ne peut être invoquée contre la présomption légale de validité; les aliénations faites pendant cette période, de terrains dépendant du domaine public, doivent être considérées comme transférant à l'acquéreur, même à défaut de clause expresse, le droit

de reprendre ce que la mer ou le fleuve pourront lui enlever (1).

SIXIÈME SECTION

Compétence

Les questions de compétence relatives aux concessions d'endiguage et de créments futurs soulèvent de sérieuses difficultés ; elles ont pour cause le caractère indécis de ces conventions. Ce caractère est en effet analogue à celui que présentent les actes de gestion faits en vue d'un service public, actes en apparence très simples, d'une forme identique à ceux dont l'autorité judiciaire a généralement la compétence, mais qui supposent cependant l'exercice de la puissance publique. Dans notre hypothèse c'est l'inverse qui se produit ; les concessions lorsqu'elles ont lieu par la voie amiable, et c'est là le cas le plus fréquent, sont autorisées par décret ; mais à côté de cette enveloppe extérieure, quand on les examine attentivement, on s'aperçoit que ce sont en réalité des actes de gestion analogues à ceux que font chaque jour les simples particuliers, ayant pour but essentiel, dans la plupart des cas, de procurer des ressources à l'État. Il y a cependant dans ces contrats quelque chose de spécial qu'on ne rencontre pas ailleurs et qui constitue bien une émanation de la puissance publique ; c'est l'autorisation donnée au concessionnaire d'occuper une portion du domaine public et d'y construire des digues ou autres

(1) Aix, 24 décembre 1878.

ouvrages destinés à favoriser la formation des atterrissements. Il est certain qu'il n'appartient pas à un simple particulier de concéder une parcelle du domaine national et qu'il lui appartient encore moins d'autoriser des travaux d'endigage sur ce même domaine ; il faut alors décider que la compétence est administrative sans examiner lequel des deux éléments en présence peut l'emporter de la forme ou du fond. M. Laferrière, dans son savant traité de la juridiction administrative, repousse l'intervention des tribunaux judiciaires en se basant sur l'analyse que nous venons de donner. « Nous ne sommes pas, dit-il, en présence d'un simple acte de gestion qui relèverait des tribunaux à défaut d'attribution à la juridiction administrative, mais en présence d'un acte administratif que sa connexité avec des stipulations contractuelles n'empêche pas d'échapper à la compétence judiciaire en vertu du principe de la séparation des pouvoirs. On ne saurait d'ailleurs refuser le caractère d'acte administratif à une autorisation d'occuper le domaine public et d'y faire des travaux. Ces sortes d'autorisation n'émanent pas de l'État propriétaire, puisque le lit des fleuves et les rivages de la mer ne lui appartiennent pas ; elles émanent de l'État puissance publique exerçant son autorité propre sur les choses du domaine inaliénable et imprescriptible ».

Cette manière de voir, la seule qui nous paraisse correspondre parfaitement à la nature des actes de concession, n'a pas toujours été admise par la Cour suprême, elle s'est laissée parfois influencer par le but poursuivi par l'État dans ces sortes de stipulations. On retrouve dans un arrêt de 1848 (1) la trace bien nette de ce sys-

(1) Cassation, Chamb. civile, 2 mai 1848, Gouvello ; Cass., 8 janv. 1861, Azéma, cont. Administration des Domaines.

lème qui ne tient compte que du fond sans s'occuper des clauses spéciales qui supposent l'intervention des pouvoirs publics. « Attendu, dit cet arrêt, que lorsque le gouvernement autorisé par une loi concède une partie du domaine public ou du domaine de l'Etat, il ne figure pas dans l'acte comme pouvoir administratif procurant l'exécution des lois par des règlements ou des décisions, mais il stipule comme représentant l'Etat propriétaire et aliénant par une convention du droit civil une partie du domaine; que cet acte n'est pas un acte d'autorité, mais un contrat formé par le concours de deux volontés ». La Cour de Cassation paraît toutefois avoir changé d'opinion depuis, car dans une autre décision beaucoup plus récente, rendue en 1878 (1), elle s'exprime d'une manière diamétralement opposée et reconnaît, au contraire, « que les actes émanés de l'autorité souveraine et ayant pour objet de conférer, délimiter et confirmer une concession de rivages et grèves de la mer, à la charge par les concessionnaires d'effectuer des travaux d'endiguement, constituent non des contrats de droit commun, mais bien des actes administratifs ». Cette solution est d'ailleurs la seule en harmonie avec le système qui fait produire aux concessions d'endiguement ou de creusement futurs les effets d'un déclassement ou d'une délimitation. Admettre la compétence judiciaire serait une contradiction de plus. Quant au Tribunal des conflits (2) et au Conseil d'Etat, ils ont toujours affirmé la nature administrative des actes de concession; on peut donc considérer la jurisprudence

(1) Cassation, Chamb. civile, 2 avril 1878, Etat cont. demoiselle Palix.

(2) 1^{er} juillet 1850, Gouvello; 31 mai 1851, Duhamel.

comme fixée à l'heure actuelle sur le point qui nous occupe et dans le sens que nous avons adopté.

Il ne suffit pas de décider que les contestations possibles entre l'Etat et les concessionnaires appartiennent à la juridiction administrative, toutes les fois que le principe de la séparation des pouvoirs est en jeu ; il faut encore rechercher quel est, dans cette juridiction, le Tribunal compétent. Au premier abord, les conseils de préfecture semblent tout indiqués, puisque l'art. IV de la loi du 28 pluviôse an VIII leur attribue le contentieux des ventes domaniales ; mais l'art. IV ne parle que des ventes et comme la loi du 28 pluviôse an VIII est exceptionnelle on doit l'interpréter restrictivement. Or, les concessions qui nous occupent ont un caractère incertain ; on ne peut les considérer comme opérant un transfert de propriété, comme constituant une aliénation, puisque les immeubles concédés sont encore au moment du contrat hors du commerce et qu'ils n'existent pas juridiquement. A défaut d'un texte précis, il faut, en conséquence, saisir le Conseil d'Etat (1) juge de droit commun en matière administrative.

(1) Ne pourrait-on considérer les concessions d'endigage comme un marché de travaux publics ? Si l'on admettait cette solution, le tribunal compétent ne serait plus le Conseil d'Etat, juge de droit commun en matière administrative, mais le Conseil de Préfecture (Art. IV de la loi du 28 pluviôse an VIII). Ce système est, au premier abord, assez séduisant : l'un des buts de l'endigage, ainsi que nous l'avons indiqué précédemment, est la protection des propriétés riveraines, et les concessions ont en elles-mêmes, au point de vue sanitaire et économique, une réelle importance. Les conditions nécessaires pour qu'il y ait travail public, création d'un ouvrage en vue de l'utilité publique, par une personne morale administrative, semblent donc réunies. En réalité, ce n'est là qu'une apparence. Sans doute l'intérêt public est en jeu dans toutes les concessions d'endigage : mais leur but essentiel n'est pas comme on pourrait le croire l'exécution d'un travail public ; le versement d'un prix par le concessionnaire à l'Etat, prix qui atteint parfois un chiffre vraiment élevé, la déchéance de ce même

Cette solution logique n'a pas été adoptée par tous les auteurs ; M. Laferrière, après avoir écarté comme nous et pour les mêmes raisons le Conseil de Préfecture, donne compétence à l'autorité concédante, c'est-à-dire au ministre des Travaux Publics, sauf recours devant le Conseil d'État. Nous ne pouvons partager cette opinion, basée sur la théorie dite du ministre juge, théorie aujourd'hui discréditée, et qui a pour singulier résultat de donner aux ministres tous les pouvoirs d'un tribunal. M. de Recy, dans son *Traité des Domaines*, propose un système mixte où les juridictions administratives et civiles interviennent concurremment ; il commence par distinguer entre les concessions faites par voie d'adjudication et les concessions amiables. Les premières, à raison de leur forme, doivent être assimilées, d'après lui, aux ventes domaniales et sont de la compétence du Conseil de Préfecture ; quant aux secondes, il faut en séparer les divers éléments et distinguer entre ce qui est manifestement puissance publique ou exceptionnellement marché de travaux publics, et ce qui est seulement contrat de droit civil. Cette séparation établie, on saisit autant de tribunaux différents qu'il y a d'éléments distincts. Cette opinion soulève de nombreuses objections. Le point de départ basé sur la forme dans laquelle se réalise la convention est inadmissible, puisque les concessions, à raison de l'autorisation donnée par l'État d'occuper le domaine public et d'y exécuter certains travaux, néces-

cessionnaire, en cas de non paiement, la transmission qui s'opère au moment de l'immersion, la survivance à l'envahissement des eaux, des droits acquis, indiquent bien que nous sommes en présence non pas d'une vente du droit commun, mais d'une convention qui, par certains côtés, s'en rapproche beaucoup.

sitent toujours dans une large mesure l'intervention des pouvoirs publics. La dualité de juridiction pour les concessions amiables entraînerait d'ailleurs inévitablement des complications et des lenteurs de procédure funestes aux justiciables ; la solution que nous avons adoptée nous paraît préférable ; basée sur une analyse certainement exacte, elle a l'avantage d'être particulièrement simple.

Malgré le caractère administratif de l'acte de concession, il est bien évident que l'autorité judiciaire reste compétente, toutes les fois que le principe de la séparation est hors de cause ; c'est ainsi qu'il appartient aux tribunaux civils de décider entre deux concessionnaires successifs du même terrain, lequel doit l'emporter sur l'autre (1) ; c'est ainsi qu'il leur appartient encore d'examiner si la concession a pu effacer les droits antérieurs de propriété ou de possession (2), de pourvoir à l'application des actes dont les clauses n'ont besoin d'aucune interprétation ou qui ont été déjà interprétées par l'autorité compétente (3), d'assurer les effets résolutoires de la déchéance régulièrement prononcée, de statuer sur le sort des hypothèques et autres droits réels consentis aux tiers par le concessionnaire déchu (4). Mais les tribunaux civils ne peuvent jamais prononcer la résiliation du contrat (5) ; leur reconnaître ce droit, ce serait les autoriser à rapporter le décret qui l'a ratifié ; même lorsque les

(1) Cass., 28 décembre 1864.

(2) Cons. État, 14 décembre 1837, Mosselmann.

(3) Cons. État, 28 juillet 1834.

(4) Cons. État, 26 août 1829 ; idem, 29 août 1834.

(5) Cons. État, 14 juillet 1833.

droits qu'ils ont reconnus aux tiers ne permettent pas le maintien de la concession, l'annulation ne peut être prononcée que par le chef de l'État ou le Conseil d'État.

Vu : *Le Président de la Thèse*,
BRÉMOND.

Montpellier, le 2 mai 1904.

Vu : *Pour le Doyen*,
L'Assesseur,
BRÉMOND.

Vu et permis d'imprimer :
Montpellier, le 2 mai 1904.

Le Recteur :
Ant. BENOIST.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
BIBLIOGRAPHIE	5
INTRODUCTION	9

PREMIÈRE PARTIE

Règles générales applicables à tous les éléments du domaine public naturel

1 ^{re} Section. — Notions générales sur la délimitation du domaine public naturel.	11
2 ^e Section. — Recours dont est susceptible la délimitation du domaine public naturel	23
3 ^e Section. — Effets de la délimitation du domaine public naturel	59

DEUXIÈME PARTIE

Règles spéciales applicables à chacun des éléments du domaine public naturel

1 ^{re} Section. — De la délimitation des cours d'eau naviga- bles et flottables.	71
2 ^e Section. — De la délimitation du domaine public ma- ritime	94
3 ^e Section. — De la délimitation transversale à l'embou- chure des fleuves et des rivières	121

TROISIÈME PARTIE

Des concessions d'endigage et de créments futurs

<i>1^{re} Section.</i> — Notions générales sur les concessions d'endigage et de créments futurs	143
<i>2^e Section.</i> — Nature juridique des concessions d'endigage	148
<i>3^e Section.</i> — Difficultés relatives aux concessions de créments futurs	157
<i>4^e Section.</i> — Effets des concessions d'endigage et de créments futurs	164
<i>5^e Section.</i> — Procédure des concessions d'endigage et de créments futurs	172
<i>6^e Section.</i> — Compétence	180
